
3 2044 103 163 861


SIGILLVM ACADEMIAE HARVARDIANAE IN NOV ANG
VE
RI
TAS

LE

DROIT PUBLIC

ET

L'EUROPE MODERNE

PARIS. — TYPOGRAPHIE LAHURE
Rue de Fleurus, 9

LE
DROIT PUBLIC
ET
L'EUROPE MODERNE

PAR

LE V^TE DE LA GUÉRONNIÈRE
Ancien Ambassadeur de France

TOME PREMIER

PARIS
LIBRAIRIE HACHETTE ET Cie
79, BOULEVARD SAINT-GERMAIN, 79

1876

AVIS DE L'AUTEUR.

Cette étude a été entreprise en d'autres temps, à la suite de l'Exposition universelle de 1867, lorsque la France, après avoir reçu le double hommage des rois et des peuples, semblait appelée à assurer, par ses exemples comme par ses efforts, la transformation économique de l'Europe.

L'industrie nationale venait de montrer sa puissance; elle avait grandi dans les luttes fécondes de la liberté commerciale et elle ne redoutait plus aucune concurrence. On eut alors l'idée de rehausser ses triomphes en les associant aux conquêtes de l'intelligence, au perfectionnement des arts, à l'éclat des lettres, et il fut décidé qu'une série de rapports sur les progrès scientifiques et littéraires de notre pays serait publiée sous les auspices du ministre de l'instruction publique.

Désigné par l'honorable M. Drouyn de Lhuys, alors ministre des affaires étrangères, pour préparer une étude sur le droit public, j'avais été longtemps empêché de remplir une tâche qui me convenait cependant à plus d'un titre, surtout parce qu'elle me permettait de rechercher et de constater dans tous les pays et dans tous les temps l'honneur et l'influence de la civilisation française.

Les devoirs diplomatiques qui m'ont appelé à l'étranger pendant plusieurs années, et plus tard les perturbations profondes que la guerre de 1870 a apportées dans les relations internationales des États européens, m'ont obligé d'ajourner une publication dont l'opportunité elle-même me semblait douteuse. Je me demandais s'il ne serait pas étrange de venir affirmer et glorifier le droit au lendemain de ce sanglant conflit où la force triomphante avait décidé du sort de la France.

Dans tous les cas, l'état présent de l'Europe et de la France ne permettait plus l'intervention, même indirecte de l'État, dans une telle publication. En outre ce livre, tout en restant dans l'esprit de modération que comportent ses origines et son objet, devait nécessairement emprunter à l'indépendance abso-

lue de ses appréciations la libre et sévère allure de l'histoire.

Quant à son opportunité, mes lecteurs en seront les meilleurs juges; ceux d'entre eux que les mobilités de la politique laissent fermes et confiants dans l'avenir penseront peut-être que cette œuvre emprunte plus de gravité aux douloureux événements dont il était réservé à notre génération de recueillir les leçons et de subir les épreuves.

C'est lorsque le droit traverse les époques confuses et troublées qui semblent en affaiblir l'autorité et en désavouer les espérances, qu'il importe surtout de s'attacher aux principes qui en sont la ressource suprême et l'arme défensive.

La vie des peuples est remplie d'accidents qui semblent en détruire les conditions morales et politiques, mais qui en laissent subsister les lois générales. On suspend le progrès, mais on ne l'arrête pas, et son impulsion s'augmente presque toujours de la résistance qu'il rencontre.

Dans les idées comme dans les faits il y a une filiation qui est la condition même de l'humanité et le signe le plus certain de ses destinées. La marche en avant s'impose à l'homme

qui, en s'élevant de la personnalité à la société, crée la véritable notion du devoir social. Tout s'enchaîne dans l'histoire du droit comme dans celle des nations, et le principe admis aujourd'hui n'est que la victoire de celui qui était opprimé hier. C'est ce que Bossuet a si fortement exprimé en ces termes : « Pour établir « l'ordre, Dieu a voulu que les parties d'un si « grand tout dépendissent les unes des autres ; « il a voulu que le cours des choses humaines « eût sa suite et ses proportions. Il n'arrive « pas de changement qui n'ait eu ses causes « dans le passé et comme dans toutes les af- « faires il y a ce qui les prépare, ce qui dé- « termine à les entreprendre et ce qui les fait « réussir. »

LA GUÉRONNIÈRE.

Le Queyroix, 22 septembre 1875.

LE

DROIT PUBLIC

ET

L'EUROPE MODERNE.

PREMIÈRE PARTIE.

AVANT-PROPOS.

LES TROIS PHASES DU DROIT PUBLIC.

Avant d'esquisser le vaste et imposant tableau de la marche du droit public, il convient de faciliter une étude aussi compliquée, en traçant tout de suite ses grandes divisions, calquées sur l'ordre des événements et sur leur enchaînement historique et philosophique.

Trois dates principales marquent l'histoire du droit public, depuis la chute de l'empire romain et le règne de Charlemagne.

C'est d'abord le traité de Verdun, qui devait étouffer la monarchie française au moment où le grand empereur d'Occident venait d'en dessiner le plan magnifique et glorieux. Dans ce traité néfaste, les petits-fils de Charlemagne détruisaient son œuvre; ils couvraient d'une apparence de réglementation diplomatique un partage qui n'avait d'autre mobile que des ambitions de famille. Ils vouaient ainsi à des luttes séculaires des peuples dont le génie de leur aïeul avait opéré le rapprochement par l'autorité mystique et savante de la théocratie, unie à la puissance réelle de la souveraineté royale et du génie de la conquête. L'empereur et le pape ont résumé cette première phase en posant les larges assises de cette unité, où le pouvoir temporel et le pouvoir spirituel confondaient leurs forces et que les ambitions des princes, les antagonismes de races et les dissentiments religieux, devaient bientôt briser.

Le quinzième siècle marque une autre épo-

que. De 833 à 1648, du traité de Verdun au traité de Westphalie, que de chemin parcouru, que de progrès accomplis, que d'ambitions domptées, que de droits reconnus ! A la place des Gaules et de la Germanie, envahies par les barbares, puis affranchies et civilisées par le christianisme, les nations se sont formées; les distinctions sociales et nationales ont été créées ; les relations des États, les alliances de cour, les traités, ont déjà soumis les peuples à des influences nouvelles; les mœurs s'adoucissent, les intérêts s'assimilent. Le droit public se dégage, s'éclaire et s'établit. Les forces, si longtemps inconciliables, s'apaisent, se rapprochent et se confondent dans une pondération qui les neutralise sans les annihiler. Le principe de l'équilibre des États triomphe, après leurs longues et sanglantes rivalités. C'est la force européenne qui s'organise, se constitue, s'impose. Le traité de Westphalie en devient le type le plus complet. Il y a enfin un code des nations; il durera près de deux siècles, malgré les fréquentes et terribles guerres qui ne réussissent pas à l'ébranler.

Cette transformation des divers éléments de l'Europe correspond à un travail social qui en est tout à la fois l'impulsion et le résul-

tat. C'est la période du développement proprement dit, où, suivant le témoignage de M. Guizot, « la société humaine prend en Europe une forme définitive, suit une direction déterminée, marche rapidement et d'ensemble vers un but clair et précis. » C'est celle qui, commencée au seizième siècle, suit encore aujourd'hui son cours.

C'est dans cette période admirable qu'il faut étudier avec le plus d'attention les véritables progrès du droit public, attesté tantôt par les traités de Westphalie, quand c'est aux envahissements de la maison d'Autriche qu'il faut résister, tantôt par le traité d'Utrecht, quand c'est la maison de France dont l'ambition inquiète ses voisins. On retrouve le même caractère de pondération et de mesure dans les stipulations qui ont suivi la guerre de Sept ans. Ils consacrent de nouveau le traité de Westphalie, malgré les changements territoriaux opérés en Allemagne, et quoique pour la première fois la Russie intervienne dans la réglementation des affaires de l'Europe.

Enfin la Révolution française ouvre une nouvelle phase, qui est loin d'être close, et qu'il serait par conséquent téméraire de juger dans ses résultats définitifs. A cette époque,

l'Europe du traité de Westphalie s'écroule. La philosophie a modifié profondément le monde moral: elle a envahi jusqu'au palais des rois. Le droit divin de la souveraineté, déjà si altéré par la réforme, qui a substitué en Angleterre et en Allemagne le libre examen au dogme immuable et indiscutable, développe dans le droit public les principes de l'indépendance politique. La Révolution éclate; elle fait déborder le courant dont le mouvement intellectuel du dix-septième et du dix-huitième siècle avait été la source. La tolérance se change en fanatisme; la liberté n'est plus qu'une tyrannie sauvage. Mais sous les ruines les vérités restent, et, lorsque l'œuvre de colère et de destruction est passée, une société nouvelle surgit et se constitue. L'Europe consternée résiste d'abord aux principes qui doivent l'atteindre elle-même. Elle s'unit contre le péril commun. Mais ses coalitions n'attestent que son impuissance. Aussi lorsque, après vingt-cinq années de guerres gigantesques, qui ont créé à la France une gloire légendaire, le congrès de Vienne se réunit, il ne fait dans les traités de 1815 qu'une œuvre éphémère dont chaque année emporte un lambeau, jusqu'à ce qu'il n'en

reste plus rien même de ce qui protégeait le vaincu.

A l'heure présente, il n'y a plus de droit public en Europe. De ce mouvement, vaste comme les siècles, il ne reste plus que des débris. Toutes les forces de pondération qu'il avait lentement et successivement créées ont disparu dans la guerre de 1870. L'équilibre européen, sorti du long et patient effort de toutes les traditions diplomatiques, s'est effondré sous le poids écrasant du traité de Francfort. L'Alsace et la Lorraine, françaises depuis deux siècles, sont détachées de la nationalité dont elles étaient devenues parties intégrantes. L'unité nationale de la France est entamée. La balance des États est faussée. L'indépendance des faibles est menacée. La liberté des alliances n'existe plus. Tout est à recommencer. Tout est à refaire. Mais il y a dans les conditions morales de l'existence des peuples quelque chose qui survit à tous les accidents de la fortune. Les peuples sont tour à tour vainqueurs ou vaincus, dominateurs ou dominés. Ils subissent ces alternatives, inséparables des choses humaines; mais si les territoires se rapetissent, si les frontières se déplacent, le droit public reste, et

les principes qu'il a semés dans le monde sont invincibles. Il souffre, mais, comme l'histoire, dont il est le résumé, comme la civilisation, qui marche parallèlement avec lui, la force peut l'opprimer; le supprimer, jamais!

CHAPITRE I.

LES ORIGINES DU DROIT DES GENS.

Les origines du droit des gens. — Le droit des gens fondé sur le droit civil et préparé par le droit public. — Le droit public et l'unité. — Le droit public et le droit des gens chez les anciens. — L'empire de Charlemagne et le droit public. — Les capitulaires. — Charlemagne et le régime représentatif. — Les assemblées nationales. — Réforme de l'église gallo-franque. — Les trente-trois conciles du règne de Charlemagne.

Le droit des gens fondé sur le droit civil et préparé par le droit public.

Le droit des gens se confond avec le droit civil et le droit public. Il emprunte au premier l'essence et la règle des lois qui régissent les hommes entre eux. Il trouve dans le second les conditions de cette communauté d'intérêts qui se dégagent toujours de l'antagonisme entre les nations et que les traités sanctionnent.

Le droit civil assure aux hommes ce qu'il y a de plus nécessaire, suivant les données du droit naturel, c'est-à-dire la liberté, la pro-

priété, la perpétuité de la famille. Il traduit en préceptes clairs et en règles certaines la morale qui vient de Dieu et qui s'impose à la raison. « Nous sommes libres, dit Montesquieu, parce que nous sommes gouvernés par des lois civiles. »

Le droit des gens pris dans sa plus large acception est ce que Vattel appelle si justement la loi des souverains. « Le droit des gens, dit-il, est autant au-dessus du droit civil dans son importance que les démarches des nations et des souverains surpassent dans leurs conséquences celles des particuliers[1]. »

Les auteurs qui font autorité en cette matière ont distingué entre le droit des gens naturel eu égard à son origine et le droit des gens nécessaire par rapport à sa force obligatoire.

La force obligatoire du droit des gens ne saurait être comparée à celle du droit civil, qu'il appartient à la souveraineté de faire respecter. Il n'y a pas de souveraineté universelle; elle n'existe que dans la conscience publique.

Dès lors la sanction du droit des gens s'impose à tous les gouvernements civilisés, seulement au nom de la loi morale qui les enchaîne

1. Vattel, *le Droit des gens*, p. 67.

au droit et que Cicéron a caractérisé en ces termes si énergiques : *Non modo falsum esse istud sine injuriâ non posse, sed hoc verissimum sine summâ justitiâ rempublicam regi non posse.*

On peut donc considérer comme très-exacte cette définition : « Le droit des gens est la loi des États. » Il est l'ensemble des règles qui déterminent les rapports des nations et des gouvernements entre eux.

Montesquieu, s'élevant à la philosophie de cette loi des nations, *jus gentium*, la résume en ces termes : « C'est l'obligation pour les nations de se faire dans la paix le plus de bien, et dans la guerre le moins de mal qu'il est possible. »

Si le droit des gens est, suivant Vattel, la loi des souverains et des ministres qui sont leurs agents pour gouverner les peuples, on peut dire que le droit public est la loi des États. Cette loi universelle est écrite dans l'histoire, dans les traités, dans les chartes, dans les réformes dont l'influence sur les mœurs et sur les institutions pénètre à travers les nationalités et s'étend par delà les frontières. Il n'est pas une conquête de la science, pas un progrès de la civilisation, pas un mouvement

de l'humanité qui n'ait en quelque sorte sa page dans le grand livre du droit public.

Le droit des gens est donc nécessairement éclairé, dans l'ensemble de ses principes comme dans ses déductions et ses règles, par le droit public qui en est la source vivifiante et qui se déroule avec l'histoire dont il résume la philosophie, les progrès et les enseignements.

Avant de retracer les conquêtes modernes du droit des gens, il importe d'abord de résumer à grands traits la marche du droit public et d'y chercher les origines de la période plus humaine et plus libérale qui date de la première partie du dix-neuvième siècle et dont les résultats, malgré de récentes et cruelles atteintes, tendent, de plus en plus, à substituer le droit à la force et à étendre parmi tous les peuples la puissance civilisatrice de la loi.

Le droit public et l'unité.

Pour bien se rendre compte de l'origine et des progrès du droit public, il faut en suivre le développement, nécessairement parallèle à celui de l'unité des peuples.

Les anciens n'ont formulé nulle part les principes du droit des gens et du droit public.

On trouve seulement dans la loi de Moïse

quelques prescriptions d'humanité qui se rapportent plutôt au droit naturel qu'au droit public. Ces prescriptions sont d'ailleurs dépourvues de sanction, et, loin de pousser son peuple à entretenir des relations avec ses voisins, le législateur juif recommande à plusieurs reprises la défiance et quelquefois la haine; il permet de se servir des étrangers comme esclaves et investit les maîtres de toutes sortes de droits.

Le droit public et le droit des gens chez les anciens.

Les peuples qu'on est convenu d'appeler *barbares*, et dont quelques-uns avaient atteint les plus hauts degrés de la civilisation artistique, n'ont guère reconnu en fait de droit public que le droit d'hospitalité et le droit d'asile.

Le voyageur est sacré, qu'il franchisse les portiques de Babylone ou qu'il pénètre sous la tente du Scythe nomade. Il est sous la protection de la Divinité, et malheur à qui violera contre lui les lois qui le protégent!

Babylone lui offre ses femmes les plus belles pour l'engager à rester citoyen de la grande cité; les Scythes lui donnent une escorte, s'il manifeste le désir de poursuivre plus loin sa route.

Aux abords de chaque cité existait un bois

sacré, *lucus*, où le criminel le plus atroce se mettait à l'abri de la vengeance des lois et où il était défendu de pénétrer en armes.

C'est à un asile de ce genre que Rome doit sa fondation, et la plus grande ville du monde est sortie de cet essai barbare du droit public.

Rome, qui a emprunté presque toutes ses lois à la Grèce, a fait faire certainement un grand pas au droit public. Elle a maintenu le droit d'asile et a continué d'exercer pieusement l'hospitalité. En outre, et c'est peut-être le secret de sa force, elle n'a jamais cessé de se montrer observatrice rigoureuse des traités qu'elle concluait avec les peuples et avec les rois.

Ayant un vif sentiment du droit, les Romains tenaient exactement leurs promesses, attendant pour attaquer que leurs voisins aient rompu les leurs. C'est ainsi qu'outre leurs forces militaires, les mieux organisées de l'époque, ils avaient su montrer qu'étant les plus forts ils étaient aussi les plus justes et s'attirer les sympathies des peuples. La base de leur constitution était la famille. Le *paterfamilias* jouissait chez eux d'une autorité malheureusement sans limites et sans contrôle. La cité se composait d'une réunion de pères de familles qui nommaient

des délégués *municipes* pour gérer les affaires communes.

L'organisation de la commune atteignit son plus haut degré de perfection chez les Romains. Ils n'ont jamais été dépassés sur ce point.

Mais, d'un autre côté, les étrangers n'avaient aucun droit; la langue latine désignait par le même nom (*hostis*) l'étranger ou l'ennemi. Les peuples subjugués étaient réduits en esclavage; si par mesure d'utilité on en laissait quelques-uns jouir de certains priviléges, comme les *socii*, qui furent toujours distingués des *barbari*, on peut dire qu'il ne tenait qu'à la cité souveraine de les en déposséder.

Rome, qui a compté plusieurs millions d'habitants, ne renfermait que quelques centaines de mille hommes libres. Ces hommes libres se subdivisaient eux-mêmes en patriciens et plébéiens. La condition de ces derniers fut longtemps odieuse, en sorte que c'est à peine si quelques milliers de privilégiés jouissaient dans leur plénitude des droits conférés par le titre de *civis romanus*, droits exorbitants qui faisaient de cette République si vantée une oligarchie tyrannique à laquelle l'univers entier était soumis.

Un état de choses aussi monstrueux ne pou-

vait durer. Rome, sourde à la voix du christianisme qui venait apporter aux peuples opprimés la parole de paix et de liberté, courait vers sa ruine, et les raisons qui l'avaient faite si grande devaient être les mêmes qui devaient la rendre un jour si faible[1].

C'est à peine si dans les quatre siècles de sa toute-puissance on peut entendre, de loin en loin, le cri de la conscience publique qui proteste contre un tel abus de la force.

Sénèque écrit bien sur un pupitre d'or quelques mots en faveur des esclaves, mais Caton (le Sage) fait jeter les siens aux murènes, et les riches Romains ne sont jamais si populaires que lorsqu'ils peuvent montrer plusieurs milliers d'hommes s'égorgeant pour assouvir les voluptés brutales d'une foule sanguinaire et corrompue.

Virgile, enivré des gloires d'Auguste, dit bien :

. . . . Romane, memento
Parcere subjectis et debellare superbos.

Mais le pardon des vaincus consiste à les écraser d'impôts et d'exactions; la guerre contre les superbes est une guerre d'extermination.

1. Voir Montesquieu : *Grandeur et décadence des Romains.*

La grandeur romaine n'avait pas de fondement. Elle ne devait pas laisser, comme celle de l'empire de Charlemagne, les éléments de la formation des États. Rome, déchirée par ses divisions, enivrée par son omnipotence, et que sa servitude devait bientôt laisser sans défense contre la barbarie, allait être précipitée dans une décadence dont elle ne se relèverait plus.

Tout autre fut la destinée de cet empire d'Occident devant lequel s'évanouissaient les dernières ombres de l'empire grec, et qui devait être le berceau de la civilisation européenne, de l'unité nationale et du droit public.

L'empire de Charlemagne et le droit public.

Comme conquérant, Charlemagne n'a pas fondé un empire. Mais comme législateur et réformateur, il a préparé une société nouvelle, et c'est là son vrai titre de gloire. Après lui, la souveraineté unique a disparu comme l'empire. Mais de même que l'empire s'est dissous en États particuliers qui ont vécu d'une vie forte et durable, la souveraineté centrale de Charlemagne s'est fractionnée en une multitude de souverainetés locales qui ont puisé dans sa séve et acquis, pour ainsi dire sous son ombre, les conditions de la réalité et de la durée; en sorte que, sous ce point de vue et

en pénétrant au delà des apparences, il a beaucoup fait et beaucoup fondé.

Les Capitulaires.

Nous allons voir le grand empereur s'élever comme réformateur aux plus hautes notions de la liberté. Au premier aspect, les capitulaires semblent incohérentes et confuses. Si l'on les étudie de près, on reconnaît bien vite que de ce pêle-mêle, où la politique, la morale, la théologie, la législation, l'administration, la police elle-même se touchent et s'entassent sans règle et sans ordre, se dégage une pensée commune qui est un effort énergique et soutenu vers l'unité.

Mais l'unité, telle que la conçoit le génie de Charlemagne est parfaitement distincte du despotisme. On voit qu'il n'a point emprunté au monde romain les excès et l'idolâtrie d'un pouvoir central unique. Ce qui surgit des ruines de l'empire des Césars, c'est la tradition virile, mais non l'organisation dégénérée du régime municipal. De ces magistratures locales d'abord si vivaces, auxquelles Rome dut sa première grandeur et qui avaient péri dans la servitude, il était resté la racine d'un pouvoir tutélaire qui devait renaître un jour et donner au droit public l'une de ses garan-

ties les plus essentielles, en préparant le régime des communes du moyen âge.

Quant au pouvoir central, il fut sous Charlemagne ce qu'il est toujours quand une puissante volonté le dirige, quand un grand esprit l'anime et le guide. L'empire, tombé dans la décadence de Rome et dans les hontes de Byzance, ne revivait pas sous la forme où il avait été abaissé et déshonoré ; il se transformait.

L'empereur d'Occident n'était pas un despote ; il était un chef. Son but était de créer une nation, et l'autorité impériale qu'il personnifiait ne craignait pas de s'affaiblir en faisant appel à toutes les forces vives que renfermait alors cette nationalité encore si incertaine et si fragile. Sous les derniers Mérovingiens, l'élément représentatif, qui avait été un appui si considérable pour les premiers rois de cette race, s'était successivement altéré dans les désordres croissants du royaume, et par suite des usurpations des maires du palais.

Charlemagne et le régime représentatif.

Charlemagne comprit le parti qu'il pouvait tirer des assemblées nationales; il leur donna une autorité qui, loin d'être un obstacle, devint le principal instrument de son pouvoir. Rien n'est plus curieux aujourd'hui que la

lettre écrite en 882 par Hincmar, archevêque de Reims, et qui, après avoir été l'un des conseillers de l'empereur d'Occident, nous a laissé ce témoignage sur le rôle fait aux assemblées nationales à cette époque.

Les assemblées nationales.

« C'était l'usage de ce temps, dit l'archevêque de Reims, de tenir chaque année deux assemblées, et pas davantage. La première avait lieu au printemps : on y réglait les affaires générales de tout le royaume; aucun événement, si ce n'est une nécessité impérieuse ou universelle, ne faisait changer ce qui avait été arrêté. Dans cette assemblée se réunissaient tous les grands (*majores*) tant ecclésiastiques que laïques, les plus considérables (*seniores*) pour prendre et arrêter les décisions; les moins considérables (*minores*) pour recevoir ces décisions, et quelquefois délibérer aussi et les confirmer, non par un consentement formel, mais par leur opinion et l'adhésion de leur intelligence.

« L'autre assemblée, dans laquelle on recevait les dons généraux du royaume, se tenait seulement avec les plus considérables (*seniores*) de l'assemblée précédente et les principaux conseillers.

« .... Si, sur quelque point du royaume, la guerre semblait imminente ou la paix près de se rétablir, on examinait si les convenances du moment exigeaient dans le premier cas qu'on commençât ou qu'on souffrît les incursions, et dans le second cas par quels moyens on pourrait assurer la tranquillité.

« Ces seigneurs délibéraient ainsi de longue main sur ce que pouvaient exiger les affaires de l'avenir, et lorsque les mesures convenables avaient été trouvées, elles étaient tenues si secrètes qu'avant l'assemblée générale suivante, on ne les connaissait pas plus que si personne ne s'en fût occupé et qu'elles n'eussent pas été arrêtées.

« Dans l'une et l'autre des deux assemblées, et pour qu'elles ne parussent pas convoquées sans motif, on soumettait à l'examen et à la délibération des grands ainsi que des premiers sénateurs du royaume, et en vertu des ordres du roi, les articles de loi nommés *capitula*, que le roi lui-même avait rédigés par l'inspiration de Dieu, ou dont la nécessité lui avait été manifestée dans l'intervalle des réunions. Après avoir reçu ces communications, ils en délibéraient un, deux ou trois jours, suivant l'importance des affaires, et le résultat de leurs

délibérations était mis sous les yeux du grand prince, qui alors, avec la sagesse venue de Dieu, adoptait une résolution à laquelle tous obéissaient. »

N'est-ce pas là une page d'histoire qui montre Charlemagne sous son vrai jour en donnant à son génie politique son véritable caractère? Ne retrouve-t-on pas, en effet, dans le récit de l'archevêque de Reims l'esquisse de ce gouvernement représentatif sur lequel on discute encore aujourd'hui? Au neuvième siècle, les assemblées nationales se réunissent régulièrement et délibèrent librement. Ce n'est plus cette représentation à demi barbare qui appelle dans les camps la tribu, la bande et où tous les guerriers peuvent assister. Ce n'est plus la réunion privilégiée des grands propriétaires, des leudes et du haut clergé, où l'on ne vient que pour y traiter ses affaires personnelles. C'est déjà un grand conseil national qui a sa part dans le gouvernement, avec ses attributions et ses prérogatives. L'empereur a l'initiative des lois et il les promulgue. Les affaires du royaume sont portées à deux assemblées, et quand elles sont réglées, quand le souverain a prononcé, « tous obéissent », comme le dit l'archevêque de Reims. N'est-il

pas singulier de retrouver à dix siècles en arrière le modèle presque achevé d'un gouvernement ou d'un régime dont notre époque n'a pu ni fonder les institutions ni conserver les bienfaits, et n'est-ce pas le cas de répéter ce mot d'un grand historien : « La liberté est ancienne, c'est le despotisme qui est nouveau? »

Réforme de l'Église gallo-franque.

La plus grande réforme de Charlemagne, celle qui va exercer le plus d'influence sur le droit public, fut la réforme de l'Église gallo-franque. « A l'extérieur, dit M. Guizot, le pouvoir temporel et le pouvoir spirituel vivaient au jour le jour, sans principes, se heurtant, se confondant, se disputant les moyens d'action, luttant et transigeant au hasard. A l'intérieur de son propre gouvernement, la situation de l'Église n'était pas meilleure. L'épiscopat y avait tout envahi; le clergé inférieur luttait en vain pour conserver quelques droits, pour s'assurer quelques garanties. Après avoir tout absorbé, l'aristocratie épiscopale était tombée elle-même dans une anarchie pleine d'impuissance. Presque plus de conciles, plus de pouvoir métropolitain; c'était la désorganisation. »

Le grand réformateur qui avait relevé le pouvoir civil, qui avait posé dans ses capitu-

laires les premiers fondements du droit public et qui avait ainsi rehaussé les gloires de la conquête par les œuvres du législateur, va accomplir la même transformation dans la société ecclésiastique. Le pouvoir temporel profite de son union avec le pouvoir spirituel pour ramener dans l'Église l'ordre, l'activité, l'austérité.

Elle n'avait pas perdu le respect; il lui rend le prestige des premiers siècles chrétiens. Sous Pépin le Bref, il y avait eu déjà sept conciles; sous Charlemagne, on en compte trente-trois. Le pape sent la force de cette protection, et il la bénit.

Réunions fréquentes des conciles.

Plus tard, il en sentira le poids. Sous Charlemagne, c'est l'empereur qui gouverne l'Église; sous Louis le Débonnaire, c'est l'Église qui gouvernera l'empereur. L'alliance subsistait; mais suivant les hommes, elle produisait des effets bien différents. Cette alliance a assuré à la papauté dix siècles de grandeur. Protégée d'abord, elle deviendra à son tour protectrice. Quand la seconde race va décliner, c'est la papauté qui relèvera la double couronne tombée du front de Charlemagne. Les moyens changent, mais le but reste le même.

La théocratie d'une part et de l'autre la féodalité vont devenir le double instrument de ce travail d'unité nationale dont nous suivons le développement. Hugues Capet redressera le traité de Verdun et recomposera le plan de la puissance territoriale de la France. Hildebrand deviendra Grégoire VII et engagera avec l'empereur d'Allemagne une lutte qui, pour la première fois, posait nettement le principe de la suprématie temporelle du saint-siége, qui après avoir provoqué tant de conflits, des guerres religieuses et des schismes, est restée dans tous les temps le plus grave problème de la religion et de la politique.

CHAPITRE II.

LE DROIT PUBLIC ET L'UNITÉ.

Avénement de Hugues Capet. — Coup d'œil général sur le rôle politique de la troisième race. — Les guerres, les alliances et les traités représentent un effort constant vers l'unité nationale. — La féodalité, première forme du droit public. — Affranchissement des communes. — La grande charte anglaise et le gouvernement représentatif. — La ligue hanséatique. — Différents règlements de la Ligue. — Décadence de la Ligue, ses causes. — Formation du droit maritime. — Invention de l'imprimerie. — Fin de l'empire grec. — Luther et la Réforme. — La guerre de Trente ans.

Avénement de Huges Capet.

L'empire de Charlemagne avait disparu sous ses successeurs; et, dans ce vaste plan qu'il avait créé à l'image de son génie, il avait plutôt fixé les frontières de la civilisation que celles de la France. Le travail de la nationalité n'apparaît et ne commence réellement qu'à partir de cette race puissante des Capet, dont le nom restera dans nos annales comme

le témoignage de ces efforts séculaires qui, depuis la fin du dixième siècle, ont constamment tendu à constituer la France. Ces luttes revêtirent divers caractères selon le temps, mais leur but fut invariable.

A ce sujet, il est une réflexion douloureuse qui mérite d'être placée ici. Un jour ce nom de Capet, si glorieux et dans lequel se résument dix siècles de luttes héroïques et de gloires nationales, est devenu l'enseigne du mépris et de la haine du peuple, sur l'échafaud d'un descendant du fondateur de cette dynastie.

Coup d'œil général sur le rôle politique de la troisième race.

L'histoire qui se dégage des entraînements d'un jour, doit flétrir toutes les injustices, comme elle doit répudier tous les excès. Le crime de Louis XVI était la gloire de ses aïeux, et c'est la race la plus illustre et la plus antique du monde que l'on frappait dans un roi sage et vertueux. Pourquoi ce nom de Capet, accusé, condamné et outragé, était-il devenu un signe d'ignominie? Qu'avaient-ils donc fait ces Capet qui avaient fourni trois branches de rois, dont quelques-uns ont mérité l'admiration de la postérité? Faut-il citer Robert, qui s'opposa aux préten-

tions de l'empereur d'Allemagne sur la Bourgogne, Louis le Gros, qui fut le promoteur de l'institution des communes, Philippe-Auguste qui gagna la bataille de Bouvines, et qui profita de la désunion des barons anglais pour reprendre la Normandie, Louis IX, l'honneur de son siècle, Philippe VI, qui ne sut pas désespérer de la fortune de la France, Charles VII le Victorieux, etc.?

Les guerre, les alliances et les traités représentent un progrès constant vers l'unité nationale.

Qu'étaient-ce donc que les guerres de Louis XI contre Charles le Téméraire, dont la fille apportait en dot, à l'empereur Maximilien d'Autriche, le cercle de Bourgogne incorporé à l'empire en 1548? Qu'étaient-ce donc que les guerres de Charles VIII et de Louis XII en Italie, et les luttes gigantesques de François Ier contre Charles-Quint? Qu'était-ce encore que la politique de Henri IV, reprise par Richelieu, suivie par Mazarin, continuée par Louis XIV? Qu'était-ce que la conquête de la Franche-Comté, de l'Alsace et des Flandres; la guerre de la succession d'Espagne; le mariage de Louis XIV, bientôt suivi de l'acquisition de la Lorraine? Qu'était-ce que la guerre de Sept ans?

Les successeurs de Hugues Capet, obéissant à l'instinct de leur grandeur et accomplissant

la destinée que la nature assignait à notre patrie, marchèrent à la mer, puis aux Alpes, puis au Rhin.

Ces luttes, ces conquêtes, ces traités, ces alliances sont les témoignages irrécusables de cette politique dont le but est resté invariable à travers tant d'agitations, et qui avait pour but de constituer la nationalité française dans la puissance de son unité? Et quant à l'heure présente, tout est remis en question, nous devrions au moins respecter notre histoire et nous rappeler ce mot d'Armand Carrel : « C'est l'épée des rois qui a tracé la carte de France. »

La féodalité, première forme du droit public.

Le travail de chaque nation pris individuellement est l'unification. La féodalité fut le moyen; elle est la loi, elle est à la fois le droit commun et le droit public; mais elle est loin d'emprunter les mêmes formes dans tous les pays. En Italie, la féodalité n'est point tyrannique; l'accès dans la noblesse est aisé; il a lieu principalement par l'entrée d'un membre d'une famille dans les grandes charges pontificales; les aristocraties de Venise, de Gênes, de Pise, d'Ancône, d'Amalfi, de Salerne, sont marchandes. La noblesse, en Italie de même qu'en Espagne, habite principale-

ment les villes. En Angleterre, les barons vivent dans leurs domaines, mais ils vivent en grands seigneurs et nullement en suzerains. En France au contraire les barons reconnaissent bien leur vassalité vis-à-vis de la couronne, mais en même temps ils ont des prétentions à la domination personnelle; souvent ils tiennent tête au roi et se mettent en guerre ouverte contre lui. Ne suffit-il pas en effet de citer les comtes de Toulouse, les vicomtes de Limoges, les ducs de Bourgogne, les ducs de Bretagne, les comtes de Périgord, les comtes de Flandre, les barons de Montmorency, les comtes de Soissons, les comtes d'Anjou, les comtes de Fézensac? Chacune de ces maisons souveraines a son histoire qui lui est propre. En Allemagne, est-il besoin de rappeler les barons du Rhin? Et d'ailleurs, dans la Germanie, la couronne impériale est élective, ce qui permet à toutes les ambitions de se faire jour, à toutes les intrigues de se produire.

Mouvement national en France. Affranchissement des communes.

La féodalité avait succédé à la barbarie. Mais elle ne pouvait être, dans la société européenne, dont elle avait été durant deux siècles le vrai pouvoir constituant, qu'un instrument passager du grand travail d'unité, dont nous

suivons le développement politique. Elle devint le centre de résistance des communes, de la royauté et du peuple, qui s'unirent contre le despotisme féodal. Les communes, en secouant le joug des fiefs, préparaient l'indépendance de la couronne. Le gouvernement localisé ne devait disparaître que pour faire place au gouvernement concentré. L'affranchissement des communes, qui date du onzième siècle, est un mouvement vraiment national français, et en même temps il marque profondément sa place dans l'histoire du droit public européen, car cette première émancipation des serfs donna le signal aux autres peuples qui suivront bientôt ce courageux exemple. Seulement, et ce qui est à remarquer, c'est que cette opposition contre le pouvoir reconnu variera à l'infini suivant les mœurs propres de chaque nation.

Influence des croisades.

Les croisades donnèrent à ce mouvement déjà si considérable une nouvelle impulsion. Ce que l'esprit d'indépendance politique avait déjà commencé, l'esprit de foi religieuse allait le compléter. C'est au nom de Dieu lui-même que les peuples chrétiens étaient appelés à la délivrance du tombeau du Christ. Dans l'élan

irrésistible qui les entraîne, tous les rangs étaient confondus; et cette grande manifestation du christianisme produisit, dans la vie sociale, des transformations et des progrès aussi rapides qu'inattendus. Elle rapprochait ceux qui allaient combattre ensemble, si loin de leur patrie. Il y a plus : elle créait des liens nouveaux entre les peuples que tant d'ambitions séparaient, et qui couraient au même but. Enfin dans l'ordre économique, dont on ne soupçonnait alors aucune loi, elle facilitait l'affranchissement en commun et la création des classes intermédiaires, en obligeant les nobles à s'obérer ou à engager leurs biens pour faire face aux frais de cette guerre, qui était l'honneur des chevaliers.

La grande charte anglaise.

Tandis qu'en Allemagne, en Italie, en Espagne, en France, le gouvernement national cherche à se constituer par la monarchie, par l'aristocratie, par la féodalité, par la commune, dans les antagonismes de ces divers éléments, qui les met aux prises les uns les autres, les use, les transforme et les fait concourir à un but commun, qui est la fondation des États, un mouvement tout différent s'accomplit en Angleterre. Les chartes y deviennent les

leviers les plus puissants de la vie publique. Les barons en font tantôt les boucliers de la royauté pour se défendre, tantôt leur épée pour l'attaquer. En fait les barons et les rois gouvernent presque en commun. « La lutte va s'établir entre ces deux principes, dit M. Guizot, et nous verrons la royauté sans cesse occupée à soutenir ses priviléges et l'aristocratie sans cesse appliquée à lui arracher des concessions. L'histoire des chartes depuis le règne de Guillaume Ier jusqu'à celui d'Édouard Ier, qui en accorde la confirmation, est l'histoire de cette lutte d'où sont sorties en Angleterre les premiers éléments d'un gouvernement libre, c'est-à-dire des droits publics et des garanties politiques[1]. »

La grande charte anglaise est le résumé, le développement et la sanction de toutes celles qui, pendant plus d'un siècle, avaient été successivement conquises, perdues, concédées, retirées, jurées et violées. Celle-ci eut à subir à son tour bien des atteintes; arrachée au roi Jean, comme la rançon de sa défaite, reprise presque immédiatement comme une conces-

1. *Origine du gouvernement représentatif*, par M. Guizot, p. 75.

sion suspecte à sa faiblesse, ballottée sans cesse entre la révolte des barons, les confirmations hypocrites de Henri II, les revendications brutales, les bulles du pape Honorius III, la grande charte triomphe enfin dans la guerre civile, et, pour se sauver, le comte de Leicester, victorieux, n'hésita pas devant la rébellion, afin de contenir et d'usurper ensuite l'autorité royale.

Ce n'est que sous Édouard Ier que la charte, après tant de conflits, après avoir été tantôt le prétexte, tantôt la trève de la guerre civile, rentra dans le domaine plus régulier de ce que l'on peut appeler la lutte des pouvoirs. Le roi défendait ses priviléges; les barons maintenaient leurs conquêtes. C'étaient déjà les premiers essais du gouvernement réprésentatif. Le champ de bataille s'était évanoui, le parlement apparaissait.

Rien n'est plus digne de l'attention, et nous pouvons dire du respect de l'histoire, que cette grande charte anglaise, donnée ou pour mieux dire conquise en 1215, qu'aucune révolution n'a déchirée, qu'aucun régime n'a désavouée, et qui dure encore comme la loi supérieure et non écrite d'un peuple libre.

Pour comprendre cette durée sept fois

séculaire, il faut connaître et méditer cette constitution, la plus ancienne du monde et qui est pour l'Angleterre, dans l'histoire des nations, un titre mémorable de noblesse. La voici telle que Hume l'a résumée :

« La noblesse anglaise stipula pour tout le monde : la liberté des élections fut assurée au clergé; toutes les entraves qu'on avait mises aux appels en cour de Rome furent levées par la permission accordée à tout homme de sortir du royaume quand il lui plairait, et il fut décidé qu'à l'avenir les amendes, auxquelles le clergé pourrait être condamné, seraient fixées proportionnellement aux biens de patrimoine et non pas aux bénéfices ecclésiastiques.

« Les priviléges qui regardaient la noblesse eurent pour effet d'adoucir les rigueurs de la loi féodale et de déterminer les points laissés arbitraires ou ambigus par cette loi, ou devenus tels par suite des abus.

« Tous les priviléges, toutes les immunités dont il est parlé ci-dessus, accordées aux barons contre le roi, s'étendaient également des barons à leurs vassaux inférieurs. Le roi s'engageait à ne jamais autoriser un baron, par aucun ordre, à lever des subsides sur ses vas-

saux, excepté dans les trois cas précités de la loi féodale. On établit le même poids et la même mesure dans tout le royaume; on accorda aux marchands la liberté de consommer toutes leurs affaires de commerce sans être exposés à payer des droits ou des impositions arbitraires; il leur fut permis, ainsi qu'à tout homme libre, de sortir du royaume et d'y revenir quand ils le jugeraient à propos. On conservait à Londres, à toutes les villes, à tous les bourgs, leurs anciennes libertés, immunités et franchises. On ne devait plus en exiger de subsides qu'avec le consentement du grand conseil. Aucune ville ni aucune personne ne pouvait être contrainte à construire ou à réparer les ponts à moins que d'anciens statuts ne l'y obligeassent. On ne pouvait répartir les biens de tout homme libre que conformément à son testament. S'il mourait sans avoir testé, ses héritiers devaient prendre possession de ses biens. Il n'était permis à aucun officier de la couronne d'enlever à qui que ce fût des chevaux, des charrettes ou du bois sans le consentement du propriétaire. Les cours de justice du roi devaient être fixées dans un lieu permanent et ne plus suivre sa personne. Elles devaient être accessibles à chacun et ne pou-

vaient vendre, refuser et différer la justice à quiconque la demandait. Il y aurait régulièrement chaque année des tournées judiciaires (*circuits*) dans tout le royaume. Les tribunaux inférieurs, la cour du comté, la tournée du shérif et la cour foncière se réuniraient aux temps et lieux déterminés. On ôtait aux shérifs le privilége de tenir les plaids de la couronne; il leur fut également défendu d'actionner personne sur une rumeur ou sur un soupçon et enjoint de procéder seulement sur la déposition de témoins dignes de foi; aucun homme libre ne pouvait être arrêté, emprisonné, dépossédé de ses libres *tenemens* et franchises, proscrit, banni, insulté, lésé de quelque façon que ce fût dans sa personne ou dans ses biens que par un jugement légal de ses pairs ou en vertu de la loi du pays. Tous ceux qui avaient à se plaindre d'un traitement contraire sous le règne actuel et sous les deux règnes précédents devaient être rétablis dans leurs droits et dans leurs possessions. Nul ne pouvait être condamné qu'à une amende proportionnée à sa faute et à sa fortune, de manière que l'amende n'entraînât pas la ruine totale[1]....

1. Comme on le voit, la grande charte était loin d'être parfaite; mais elle contenait tous les germes d'un bon gouverne-

« Pendant la minorité d'un baron et tandis qu'il était de cette manière sous la tutelle du roi et non en possession de ses héritages, aucune somme due aux juifs par la succession ouverte ne portait intérêt; les héritiers devaient être mariés sortablement et leurs proches parents informés du mariage avant qu'il fût contracté; une veuve entrait en jouissance de son douaire, fixé au tiers des rentes de son époux, sans payer de redevance. Elle était libre de vivre autant qu'il lui plaisait dans son état de veuvage; mais elle donnait seulement caution qu'elle ne passerait à de secondes noces qu'avec le consentement de son seigneur.

« Le roi ne pouvait réclamer la tutelle de tout mineur qui tenait des terres de quelque baron par *tenure* militaire, quoiqu'il tînt aussi des terres de la couronne soit en roture, ou de quelque autre manière. Les *scutages*, c'est-à-dire les dons que le prince exigeait en certaines occasions, furent réglés au même taux

ment. Il est cependant une remarque que nous ne pouvons nous empêcher de signaler; c'est qu'après la mention des droits du clergé, de la noblesse et de la bourgeoisie, elle se contentait, à l'égard des serfs, de faire insérer la clause suivante : « Nul paysan ou vilain ne pourra être privé de ses charrettes, de ses charrues et de ses autres instruments aratoires. »

(*Note de l'auteur.*)

que du temps de Henri Ier. On en réduisit la perception aux trois cas spécifiés par la loi féodale : 1° lors de la captivité du roi : 2° lorsqu'il armait chevalier son fils aîné; 3° lorsqu'il mariait sa fille aînée. Toute autre taxe devait n'être imposée que par le grand conseil du royaume ; les prélats, les comtes et les grands barons devaient être invités à ce conseil, chacun par un *writ*, ou mandat particulier, et les barons de second ordre, par un avis circulaire du shérif. Le roi ne pouvait saisir les terres d'un baron pour une dette de la couronne, si le débiteur possédait assez de biens meubles et de châteaux pour répondre de la dette. Aucun vassal du roi n'était engagé à plus de service que sa *tenure* n'en comportait. Les gouverneurs ou constables de châteaux ne pouvaient, pour la garde du château, exiger de l'argent de tout chevalier qui offrait de la faire en personne ou d'envoyer un remplaçant propre à ce service, et, si le chevalier était employé à l'armée par ordre du roi, il était dispensé de tout autre service de cette nature. Il n'était permis à aucun chevalier de vendre une portion de sa terre assez considérable pour le mettre hors d'état de s'acquitter du service qu'il devait à son seigneur.... »

Ainsi, dans ce grand mouvement du treizième siècle qui transforme le monde et qui des rivalités les plus ardentes, des guerres les plus terribles, des expéditions les plus lointaines, fait surgir des intérêts qui, dans une phase nouvelle et tout aussi agitée, vont seconder partout le sentiment national, et accoutumer les consciences à l'amour et à l'honneur de la patrie, la liberté jette ses premiers fondements en Angleterre. En même temps le droit commercial et maritime va trouver en Allemagne sa première formule dans la ligue hanséatique.

La ligne hanséatique.

L'histoire de la ligue hanséatique peut se diviser en deux parties : sa fondation, c'est-à-dire le moment où elle prend pied dans la mer Baltique, en Norvége, en Suède, en Danemark, en Russie; sa décadence, jusqu'au jour où, par suite de ses prétentions exagérées, elle se voit successivement fermer les ports de France, d'Angleterre, de Hollande, de Russie et de Danemark. La ligue hanséatique indique bien clairement les tendances du génie germanique, et comme elle est morte depuis plus de deux siècles, nous ne nous arrêterions pas à en parler ici, si nous n'avions vu en elle le

principe d'une autre association commerciale bien plus importante encore, le Zollverein, qui jouera en Allemagne un rôle des plus considérables, et d'où est sortie en définitive l'unité germanique.

Le génie de l'Allemagne se reflète tout entier dans cet acte à la fois simple et grandiose. « Moins favorisés sous le rapport de la mer, du ciel et du climat; encore entourés de nations presque sauvages; ayant à surmonter des obstacles de toute nature, les commerçants du Nord n'auraient trouvé dans l'isolement que faiblesse et impuissance. N'ayant pas encore de précédents ni d'histoire, ils n'avaient entre eux aucune cause ancienne de jalousie ou de haine. Exempts des passions ardentes qui dominent et entraînent les populations du Midi, remplaçant la vivacité par la patience, la rapidité d'action par l'esprit de prudence et de suite, ils savaient calculer minutieusement les chances d'une entreprise, en préparer le succès, puis l'atteindre sans paraître trop pressés de réussir[1]. » On se souvient d'ailleurs de ce qu'était l'anarchie de l'Allemagne à cette époque où le commerce ne

1. Eugène Cauchy, *le Droit international maritime*.

pouvait trouver aide et protection auprès d'aucun prince.

Origines de la ligue hanséatique.

On ne possède pas de monument écrit constatant la date de la formation de la ligue hanséatique; et bien que, d'après un parchemin de l'époque, le traité d'union ait été signé entre Lubeck et Hambourg en 1240, il est certain que longtemps auparavant des associations de cette nature existaient déjà. Elles devaient évidemment leur naissance à l'esprit religieux qui présidait alors à la fondation de tout acte important et elles étaient appelées à s'accroître sous l'influence du christianisme. Ce sont d'abord de simples marchands de la même ville qui s'associent pour se protéger. On décide que, lorsque les vaisseaux chargés de marchandises quitteront le port, ils partiront ensemble pour se secourir mutuellement, en cas de danger ou en cas d'attaque des pirates qui infestaient les mers du Nord. Les bienfaits que les citoyens d'une même ville avaient recueillis de cette entente avaient indubitablement amené le traité dont nous venons de parler entre Lubeck et Hambourg. La Ligue ainsi formée ne tarda pas à recruter de nombreux adhérents, Brême d'abord, puis la ville de Wisby

en Suède. Ajoutons également que ce qui favorisa beaucoup le développement de la Hanse, c'est que les premières cités allemandes entrées dans l'union avaient des situations topographiques analogues, par conséquent des intérêts identiques. De plus elle rencontra, sur les rives méridionales de la Baltique, des colonies germaniques, telles que Stettin, Riga, etc., qui s'étendaient jusqu'à ces lieux où s'éleva plus tard Saint-Pétersbourg. La Hanse fut donc à son début exclusivement maritime, et ce ne fut que beaucoup plus tard que les villes de l'intérieur vinrent se réunir à elle et se mettre sous sa protection.

Au temps des croisades, les Hanséates allèrent aussi négocier en Palestine. Ces simples marchands contribuèrent principalement au développement de l'ordre teutonique, lequel devait ensuite revenir à l'Allemagne, fort de sa redoutable organisation et préparer les conquêtes politiques, commerciales et religieuses de l'union hanséatique. On sait également qu'au treizième siècle, les forces militaires et maritimes de la Ligue étaient assez imposantes pour que, mécontente des procédés du roi de Danemark, elle prît, pillât et brûlât Copenhague.

Différents réglements de la Ligue.

Dans un excellent chapitre de son *Histoire de la ligue hanséatique*, M. Émile Worms a dit quelle était la constitution de l'union pendant la deuxième période et quelles étaient ses tendances. Il reste de cette époque plusieurs constitutions écrites en 1402, 1418, 1450 et 1453; ces constitutions ont toutes un caractère provisoire; elles règlent les rapports des coassociés et leurs obligations; elles établissent les tribunaux près desquel seront portées les réclamations; elles indiquent le nombre d'hommes d'armes que chaque ville devra tenir à la disposition de la Ligue; elles déterminent les limites dans lesquelles les membres de la Ligue pourront conclure des traités avec les puissances étrangères; elles interdisent de s'en remettre à la justice des seigneurs féodaux en cas de contestation; elles fixent les impôts communs à percevoir, les recettes à partager. Vers le milieu du quinzième siècle, la Hanse comprenait environt soixante-dix-sept villes, dont voici les principales : Amsterdam, Berlin, Brunswick, Brême, Breslau, Cologne, Cracovie, Dantzick, Dorpat, Francfort, Hambourg, Hanovre, Kiel, Kœnigsberg, Lubeck, Magdebourg, Minden, Munster, Nimègue, Osnabrück, Revel, Riga, Stettin, etc.

Décadence de la Ligue. Ses causes.

Le moment où l'Europe se remet des grandes secousses qu'elle vient de traverser est précisément celui qui marque la décroissance de la ligue hanséatique. Ce sont d'abord les villes de la Hollande qui font défection ; puis celles des possessions de la Prusse, réunies aux chevaliers de l'ordre teutonique ; celles de la Russie où les grands-ducs ne permettent plus aux comptoirs de négocier. Le sentiment national se forme chez tous les peuples. Chacun veut être maître chez soi et personne ne veut plus admettre cette puissance sans nom qui s'appelle la ligue hanséatique, laquelle n'est pas nationale et qui pourtant dispose en maîtresse de la municipalité des cités, et leur impose des lois spéciales, souvent contraires aux intérêts généraux du pays. Il ne faut pas d'ailleurs se dissimuler que, de protectrice qu'elle était au début, la Hanse était devenue oppressive. Les défections avaient commencé par les grands États, elles s'achevèrent par les villes. La Ligue avait eu ses armées, ses flottes, ses ambassadeurs ; elle avait été une puissance redoutée, et, au milieu du dix-septième siècle, elle se dissolvait presque sans bruit, comme elle était née. La réforme d'une part et, d'autre part, la découverte

de l'Amérique lui avaient porté le dernier coup.

Formation du droit maritime.

Du reste les lois maritimes de la ligue hanséatique, de même que les lois des autres pays voisins des grandes mers, indiquaient déjà un notable progrès dans les relations internationales des différents pays de l'Europe. Comme les peuples eux-mêmes, le droit public maritime ancien avait péri au temps des invasions des Barbares; mais dès le quinzième et le seizième siècle, on éprouvait de toutes parts un grand sentiment de détente; on sentait plus de douceur, plus d'aménité dans les mœurs; moins d'âpreté, nous dirons même moins de sauvagerie dans les relations. Il suffit de parcourir les lois maritimes dont M. Pardessus nous donne les textes dans son savant ouvrage, pour constater les progrès de ces siècles encore demi-barbares. Ce sont d'abord les lois d'Édouard le Confesseur, celles des empereurs d'Allemagne, Frédéric 1er et Frédéric II, les ordonnances de saint Louis, les « partidas » d'Alphonse X, la « pragmatique » du roi d'Aragon, le « statu criminel » de Venise, les « codes » de Lubeck, de Hambourg et de Riga, les « rôles » d'Oléron, ces « ley » de la

mer, qui de coutumes deviennent lois, enfin le « consulat de la mer », qui en est la dérivation naturelle.

Invention de l'imprimerie et de la poudre à canon.

Les progrès du droit public, dans les treizième, quatorzième et quinzième siècles, sont donc patents: ils vont recevoir une extension nouvelle, une impulsion irrésistible par deux mémorables découvertes, celle de l'imprimerie, qui vulgarisera la pensée, et celle de la poudre à canon, qui transformera toutes les conditions de la guerre et qui mettra à néant les murailles défensives des châteaux féodaux.

Tableau des résultats du XVe siècle.

Au point de vue de la formation politique et sociale de l'Europe, le quinzième siècle est donc un des plus féconds de l'histoire en événements mémorables. Le catholicisme triomphe en Espagne; les Maures sont soumis, ils deviennent de paisibles agriculteurs, et ils auraient été les plus fidèles sujets des rois catholiques, si Philippe II n'avait eu la funeste pensée de les expulser. Jeanne d'Arc meurt héroïquement sur un bûcher et laisse l'immortelle légende de la délivrance de la patrie; les Anglais sont définitivement chassés de France. L'Amérique est découverte. Les répu-

bliques italiennes sont la patrie des arts, des lettres et des sciences. La Renaissance apparaît déjà. De tous côtés s'élèvent ces monuments, traces indélébiles du génie d'une période nouvelle. En Allemagne, Rodolphe de Habsbourg est élu empereur et devient le chef de la célèbre maison d'Autriche. En Russie, Ivan III et Ivan IV repoussent à tout jamais les Tartares Mandchous. La Pologne, sous le sceptre des Jagellons, est à l'apogée de sa grandeur.

Prise de Constantinople. Fin de l'empire grec.

Les Ottomans s'emparent de Constantinople. L'empire grec d'Orient cesse d'exister, et il nous faudra plus tard le bouillant courage des Polonais sous les murs de Vienne pour repousser ce nouveau fléau d'invasion.

Le droit public grandit dans ces transformations. Il va se développer parallèlement au travail d'unité qui se fait partout. Louis XI dégage le pouvoir royal des étreintes de la féodalité. Les Médicis deviennent les maîtres de Florence. Les querelles des Guelfes et des Gibelins font pénétrer jusque dans le pontificat romain le sentiment de la nationalité italienne, dont Nicolas Rienzi avait été l'agitateur et le tribun. Le règne de Ferdinand V et

d'Isabelle donne à l'Espagne cette sombre et grandiose autorité qu'elle puisait dans l'Inquisition et dans le génie de son roi devenant le protecteur de Christophe Colomb et le conquérant d'un monde nouveau. Henri VII, triomphant en Angleterre de Richard III, terminait la guerre des deux Roses, et par son mariage avec Isabelle fondait cette dynastie, qui par ses alliances avec le royaume, devait faire de l'Angleterre féodale le camp de la révolution religieuse et la patrie du libre examen. Au milieu de tout ce mouvement, la triste figure d'Alexandre VI apparaît à Rome avec tous les vices qui dégradent le pontife, et toutes les conceptions ambitieuses qui relèvent le souverain.

Luther. la Réforme.

Avant que le rideau ne tombe sur cette scène si remplie d'événements, de luttes, d'inventions impérissables, de transformations décisives, une grande et sombre figure se dessine.

Martin Luther, était né en 1483, à Eisleben, petite ville de la Saxe.

Les guerres de l'Europe vont devenir à la fois politiques et religieuses. La Réforme va désormais exclusivement occuper l'Europe jusqu'à la paix de Westphalie. Le droit public in-

térieure se formera, les relations internationales se créeront, les alliances se contracteront, les guerres se déclareront au nom de la Réforme.

Au point de vue de la morale stricte, la Réforme nous offrira souvent de tristes spectacles. Suscitée contre les empiétements du catholicisme, au nom de l'affranchissement de l'esprit humain, elle montrera en toute circonstance une intolérance plus inhumaine que celle de ses adversaires. Jean de Wicleff et Jean Huss avaient précédé Luther. La Réforme n'était donc point une idée nouvelle, et Jean Huss avait payé de sa vie le péril de l'avoir devancée. Luther et après lui Calvin trouvèrent le terrain merveilleusement préparé. Ce qui doit pourtant surprendre, c'est l'engouement de certains princes pour la Réforme, si cet engouement ne s'expliquait par ce fait qu'elle représentait la répudiation de la tutelle que prétendait imposer le Vatican et par le désir de s'affranchir de l'autorité de l'Empereur.

De part et d'autre les crimes furent grands. Les sombres jugements du Saint-Office ne justifient pas les massacres commis par les anabaptistes et leur chef Jean de Leyde. Les ravages des puritains d'Écosse sont plus atroces que la Saint-Barthélemy. Henri VIII n'est pas

égalé par Catherine de Médicis. Successivement l'Angleterre, le Danemark, la Suède, une notable partie de l'Allemagne, la Suisse, embrassent la religion réformée. La lutte du catholicisme contre les principes religieux de l'Église nouvelle est grande : on dirait en vérité que la guerre civile est l'unique droit public de l'Europe jusqu'au jour où les souverains, se liguant d'après leurs sympathies, la guerrre devient européenne. Un moment la trêve semble se conclure à l'avénement de Henri IV au trône de France. Le protestantisme est reconnu ; il a une existence légale ; il a ses places de sûreté. Mais le protestantisme n'était que le manteau qui cachait des visées plus politiques que religieuses. Les réformés français s'appuyaient trop sur l'Angleterre ; la menace était trop frappante de voir recommencer cette longue guerre de Cent ans qui avait failli détruire le royaume. La Rochelle ne pouvait subsister. Il eût été évidemment plus sage et plus généreux de laisser aux huguenots le libre exercice de leur religion : dès lors ils n'auraient point eu besoin de places fortes, et par conséquent ils n'auraient point eu l'idée de faire appel à l'étranger. Mais c'était demander à ce siècle beaucoup plus de vertu

qu'il n'en avait. On peut dire qu'en général le sud de l'Europe demeura fidèle aux doctrines de la papauté, tandis que le Nord s'en écartait. Y a-t-il là un simple hasard ou bien faut-il y voir l'effet de la nature, du climat et du tempérament des différentes races méridionale-latine et septentrionale-saxonne?

La guerre de Trente ans.

De la Réforme naquit bientôt la guerre, cette guerre sanglante qui devait durer trente ans et occasionner de si terribles ravages. Il y eut alors, aussi bien chez les peuples que chez les rois, un esprit de vertige qui ébranla toutes les notions connues de la civilisation.

« C'est contre la Réformation que l'Espagne dirigea toutes ses forces politiques; c'est à cause de la Réformation qu'éclata en France une guerre civile qui, pendant quatre règnes orageux, ébranla les fondements de ce royaume, attira l'étranger dans son sein, et le convertit en une vaste scène de ravages et de destruction; c'est dans la Réformation que les Flamands puisèrent l'horreur du joug espagnol, le courage et la force de le briser; c'est par la Réformation que Philippe II justifia à ses propres yeux la haine impla-

cable qu'il avait vouée à la reine d'Angleterre, parce que cette reine s'était mise à la tête d'un parti religieux qu'il voulait anéantir, et parce qu'elle protégeait ouvertement les sujets protestants des États soumis à l'Espagne.

« Les divisions de l'Église entraînèrent l'Allemagne à des divisions politiques qui, après un demi-siècle de désordres et de combats, devinrent la base d'une digue formidable contre toute espèce d'oppression et d'injustice. C'est encore la Réformation qui fournit à quelques puissances du Nord, telles que le Danemark et la Suède, l'occasion de jouer, pour la première fois, un rôle dans le grand système politique de l'Europe, car leur appui fortifia l'alliance des protestants et leur fournit à eux-mêmes le moyen de s'agrandir. C'est ainsi que des royaumes, qui jusque-là n'avaient eu entre eux aucune relation, se sentirent rapprochés par des sympathies politique. La Réformation ne changea donc pas seulement les rapports des citoyens entre eux, et ceux des souverains envers leurs sujets, mais elle plaça encore tous les États de l'Europe dans de nouvelles positions respectives. La bizarrerie de la marche des événements fit que le rapprochement de

ces États devint la conséquence des divisions de l'Église.

. . . . , ...

« Ce fut parce que Charles-Quint, dans l'enivrement de sa fortune rapide, attenta à la liberté politique de l'Allemagne, qu'une alliance protestante se forma en faveur de la liberté religieuse ; ce fut l'esprit de domination des Guises qui plaça les Condé et les Coligny à la tête des calvinistes français ; et Rome perdit les Pays-Bas par les contributions exorbitantes qu'elle imposa à ces riches provinces. Les souverains s'armaient pour défendre ou agrandir leurs États ; le fanatisme religieux leur recrutait des armées et leur livrait les richesses publiques, tandis que la partie des combattants qui n'avait pas été attirée sous les drapeaux par le seul espoir du butin prodiguait son sang pour l'intérêt des monarques, tout en croyant défendre une vérité sacrée.

« Par bonheur pour les peuples, cette fois du moins, la cause des princes était aussi la leur ; mais cette conformité d'intérêts favorisait également les princes, car, à cette époque, aucun d'eux ne régnait assez despotiquement pour pouvoir réaliser ses projets politiques sans le consentement de ses sujets, et ce con-

sentement était toujours difficile à obtenir. Les raisons d'État ne sauraient émouvoir les masses, parce qu'elles ne peuvent les comprendre; aussi la politique cherche-t-elle toujours à confondre ces raisons avec quelque intérêt populaire; et si cet intérêt n'existe pas, elle l'invente. La plupart des souverains qui s'étaient déclarés en faveur de la Réformation se trouvaient en ce cas : menacés dans leur existence politique par la puissance toujours croissante de la maison d'Autriche, ils cherchèrent à exciter la haine de leurs sujets contre cette maison, en la leur montrant comme l'appui le plus redoutable du papisme.

. . . .

« Depuis plus d'un siècle ce besoin de domination, cette soif de conquêtes, troublaient la paix de l'Europe et désolaient l'Allemagne. Les cultivateurs avaient été forcés de quitter leurs charrues, les marchands leurs comptoirs, les artisans leurs ateliers, pour grossir la masse des combattants. Des armées nombreuses couvraient les champs où jadis mûrissaient de riches moissons; des flottes guerrières sillonnaient les mers où naguère le commerce seul envoyait ses paisibles navires, et tous les princes de l'Europe avaient été contraints

de prodiguer l'argent et le sang de leurs sujets dans des guerres continuelles. Tant de tristes expériences avaient prouvé enfin que tout espoir de paix et de tranquillité pour les souverains, de bonheur pour les peuples, ne serait qu'un vain rêve tant que l'Autriche serait assez forte pour agiter l'Europe au gré de ses ambitieux désirs.

« Des pensées de cette nature préoccupaient sans doute Henri IV sur la fin de sa glorieuse carrière. Son génie était parvenu à débrouiller le chaos où les guerres civiles fomentées par l'Autriche avaient plongé la France. Mais ce n'est pas sur le présent, c'est sur l'avenir que les grands hommes fixent leurs regards; c'est pour lui seul qu'ils travaillent. Et qui pouvait répondre à Henri IV de la grandeur durable de la monarchie française, tant que la maison d'Autriche en serait le péril ou l'obstacle? Il comprit donc que ce n'était qu'en désarmant pour toujours cette rivale dangereuse, qu'il léguerait à son successeur un trône affermi, et à son peuple une paix sérieuse.

« Il est impossible de décider où se seraient arrêtés la Réformation et l'esprit d'indépendance des souverains de l'Empire, si la maison d'Autriche ne s'était pas déclarée l'ennemie de

l'une et de l'autre; mais il est certain du moins que la guerre acharnée qui éclata en faveur de ce double principe a été pour les princes de cette maison le seul obstacle insurmontable qui se soit jamais opposé à leur tendance vers la monarchie universelle. Dans toute autre circonstance, les souverains allemands n'auraient pu obtenir de leurs sujets les sacrifices qu'ils étaient obligés de leur demander pour résister à la puissance autrichienne; et, dans toute autre circonstance aussi, ces souverains auraient vainement cherché à augmenter leurs forces par des alliances étrangères[1]. »

On peut diviser la guerre de Trente ans en quatre périodes : la première comprend la lutte entre l'électeur palatin Frédéric V et l'empereur Ferdinand II. Cette guerre avait été précédée d'une révolte sanglante en Bohême; l'électeur s'était déclaré le compétiteur de l'empereur et le soutien des protestants. Mais battu à Prague et privé de ses États, il disparaît désormais.

La seconde période est la période danoise :

1. Schiller, *Histoire de la guerre de Trente ans.*

Christian IV remplace l'électeur; mais aussi malheureux que lui, il est obligé d'accepter en 1629 l'humiliante paix de Lubeck.

La troisième période est celle où Gustave-Adolphe intervient à son tour pour soutenir la religion réformée. On connaît ses succès rapides; il fut le plus sérieux antagoniste de la maison d'Autriche, mais il fut tué à Lutzen au milieu de son triomphe.

Enfin la quatrième période est la période française, où Richelieu, reprenant la politique de Henri IV, combat les protestants en France, mais les soutient en Allemagne. Nous apprécions plus loin les résultats diplomatiques de cette lutte et les traités qui en sont sortis.

CHAPITRE III.

INFLUENCE DES CROISADES SUR LE DROIT PUBLIC.

Importance des croisades. — Raisons qui ont déterminé les croisades. — Comment on doit les juger. — Précis historique. — Première croisade. — Établissement du royaume de Jérusalem; assises; rapports avec les peuples d'Occident, avec le pape, avec l'empire d'Orient, avec les musulmans. — Les autres croisades jusqu'à saint Louis. — Saint Louis: son gouvernement intérieur; ses établissements. — Résultats généraux pour la France, pour l'Angleterre, pour l'Italie, pour l'Espagne et les peuples du Nord. — Les papes pendant les croisades. — La noblesse, la chevalerie, le clergé et les monastères. — Les serfs. — Progrès de la navigation, de l'industrie et du commerce. — Progrès de la géographie. — Invasions des Tartares; voyages célèbres, Rubruquis, Marco-Polo. — Résultats définitifs. — Influence sur la littérature.

Importance des croisades.

Les croisades ont exercé une telle influence sur le moyen âge, et le contre-coup en a si longtemps retenti dans l'Europe entière, que nous considérons ce sujet comme rentrant essentiellement dans notre étude. Nous lui consacrons un chapitre entier, bien incomplet eu

égard à son importance, mais qui suffit au plan général de ce livre. En soulevant un coin du voile qui dérobe une grande époque aux regards d'un trop grand nombre d'esprits prévenus, nous espérons la faire apprécier, sinon à sa juste valeur, du moins d'une manière plus équitable.

Raisons qui ont déterminé les croisades.

Charlemagne, dont nous avons plus haut esquissé le rôle, avait trouvé l'empire musulman à l'apogée de sa puissance.

Tout ce que put faire le grand empereur d'Occident, fut de refouler au fond de la péninsule ibérique les tribus envahissantes qui menaçaient encore la France, et d'entretenir des relations avec les califes d'Orient placés trop loin pour chercher à nous nuire.

Les ambassades qu'il envoya au sultan de Bagdad, Aaron-el-Reschid, sont restées légendaires. Les riches présents qu'il reçut de lui, un éléphant, une horloge merveilleuse, etc., excitèrent l'admiration de ses contemporains et ne contribuèrent pas peu à donner à nos ancêtres une haute idée de ces peuples lointains qu'ils qualifiaient volontiers de barbares et de païens.

Mais Charlemagne obtint un résultat plus

sérieux pour l'époque de foi où il vivait. Les lieux saints furent ouverts aux pèlerinages des chrétiens, et ceux-ci, n'ayant plus à payer qu'un modique tribu se virent longtemps protégés par le souvenir de la gloire et du prestige du monarque franc.

Le poëte saxon qui a écrit en vers les gloires de Charlemagne, après avoir décrit les présents envoyés par Aaron-el-Reschid, termine ainsi :

. . . .

....Gemmas, aurum, vestes et aromata crebro
Ac reliquias Orientis opes direxerat illi
Ascribique locum sanctum Hyerosolymorum
Concessit propriæ Caroli semper ditioni.

Malheureusement les princes qui succédèrent au souverain éclairé et libéral de Bagdad remplacèrent par la persécution son système de tolérance et de bonne amitié avec les peuples latins.

Les pèlerins, qui sur la foi des traités accouraient en foule pour visiter le Saint-Sépulcre, étaient en butte à toutes sortes d'exactions dans la Palestine, et leur vie même n'était plus en sûreté. On tâcha d'arranger les choses pacifiquement; mais lorsqu'il fut parfaitement démontré que toute conciliation devenait impossible entre la croix et le croissant, les peuples

chrétiens s'émurent. Les pontifes de Rome firent appel à leurs armes. Singulièrement aidés dans leur tâche par un moine fanatique nommé Pierre l'Hermite, ils convoquèrent plusieurs conciles dans ce but. A celui de Clermont, présidé par Urbain II (1097), la première croisade fut résolue.

Comment on doit juger les croisades.

On peut assigner aux croisades une durée de deux cents ans environ (1097 à 1291), depuis la prise de Jérusalem jusqu'à la chute de Ptolémaïs, dernier rempart des chrétiens de Syrie.

Le but, auquel elles tendaient dans le principe et qui était de fonder en Orient un vaste empire latin, n'a été atteint par aucune de ces expéditions. Si les Francs avaient réussi à conquérir l'Asie Mineure, il est impossible de dire où ils auraient arrêté leur domination, et, dans cette hypothèse, toutes les conjectures, même les plus hardies, même les plus invraisemblables, sont permises.

S'ils étaient restés sourds à la voix de la religion, si, méconnaissant leurs véritables intérêts, ils avaient préféré à l'honneur qu'ils recueillirent dans des contrées lointaines la gloire plus obscure de leurs luttes intestines

et les jouissances incertaines et barbares qu'ils goûtaient dans leurs châteaux forts, il est facile de prévoir où les aurait conduits cet excès d'égoïsme. La puissance musulmane, un moment endormie dans le bien-être matériel et la culture des arts, se serait sûrement réveillée avant l'heure, avec ses appétits féroces et sa force dévastatrice.

Son empire s'étendait déjà jusqu'aux portes de Constantinople et celui des Grecs n'aurait pas attendu pour succomber qu'un nouveau Mahomet vînt rallumer la vaillance de ses ennemis et leur haine du nom chrétien. L'Europe divisée n'opposait à leurs envahissements que de faibles remparts et la civilisation, qui se débarrassait peu à peu des langes de la barbarie, était pour jamais refoulée, sinon à jamais éteinte dans le cœur des hommes.

Les croisés opposèrent à l'ambition inquiétante des sectateurs de Mahomet une barrière de fer qui laissa à la civilisation tout le temps de se dégager. C'est leur plus beau titre à la reconnaissance de la postérité. Il est suffisant pour faire pardonner bien des excès et bien des imprudences.

Nous serons sobres dans le récit des événe- Precis historique.

1re croisade; royaume de Jérusalem; assises; rapports avec les peuples d'Occident, avec le pape, avec l'empire d'Orient et avec les musulmans.

ments qui marquèrent les temps héroïques du moyen âge. Ni l'espace ni la nature de ce livre ne comportent de longs développements.

Néanmoins nous croyons devoir faire connaître succinctement les faits avant d'en tirer les conclusions qui semblent en découler. Les Français furent les premiers à répondre à l'appel d'Urbain II. Des nuées de pèlerins, mal armés, sans ressources et sans discipline, partirent d'abord sous la direction de Pierre l'Hermite et de Gauthier-sans-Avoir. Les excès, auxquels ils se livrèrent en route, les firent considérer comme un fléau par les peuples allemands, hongrois et grecs dont ils traversaient les territoires. Ils furent presque tous exterminés ou périrent de misère avant d'avoir atteint la rive asiatique. Une véritable armée composée presque tout entière de nobles français et commandée par Godefroid de Bouillon suivit ces premiers téméraires. L'empereur de Constantinople leur fournit des vaisseaux pour passer le Bosphore. Ils s'emparèrent de Nicée, d'Antioche, d'Édesse, vainquirent les Sarrasins dans plusieurs batailles rangées et emportèrent d'assaut Jérusalem le vendredi-saint de l'année 1098.

Le royaume de Jérusalem était fondé. Sa

constitution calquée sur la plupart de celles qui régissaient l'Europe était féodale. Cependant, on doit remarquer à la gloire de Godefroid qu'elle était plus libérale. On s'occupa du sort des bourgeois et des paysans; on donna des lois particulières aux chrétiens indigènes, profondément séparés de mœurs et d'habitudes des nouveaux conquérants.

Les lois et la constitution du royaume de Jérusalem sont consignées dans un recueil connu sous le nom « d'Assises ». Nous avons un instant songé à le reproduire, car nous le considérons comme le monument le plus significatif du moyen âge; nous avons dû reculer devant sa longueur, mais nous devons au moins en donner la substance.

Les bibliothèques d'Italie possèdent quatre manuscrits des « Assises ». Elles datent de l'an 1266; elles furent rédigées par ordre de Jean d'Ibelin, seigneur d'Ascalon. La Thaumassière en a publié le texte en 1690. De nos jours on a exécuté sur les *Assises* plusieurs travaux importants.

Les « Assises » comprennent trois divisions. La première est destinée aux dignités du royaume; la deuxième, aux cours des ba-

rons et bourgeois; la troisième, aux services militaires.

Le roi est le chef de la hiérarchie féodale. Le droit divin est érigé en dogme. *Le roy ne tient son royaume de personne, for Dieu.* On devait seulement examiner *se il estoit droict heir du royaume*, mais il ne tenait son *royal fief d'aucuns barons.* Il est vrai que les barons, eux aussi, ne dépendent également de personne *for Dieu.*

Le roi commande l'armée, préside à la justice et à l'administration. Au-dessous de lui, dans sa maison, sont : le sénéchal, nommé toujours le premier, qui exerce la justice royale, aidé des baillis et échevins; le connétable, qui est le *chieftain de l'armée, ordone bataille et aux gens d'armes de chevaucher et retourner par le commandement du roy.* Le maréchal était le lieutenant du connétable; le chambellan servait le corps du roy.

De la cour des barons, présidée par le roy ou un de ses représentants, ressortissaient toutes les affaires féodales, très-importantes dans un royaume fondé par la conquête.

Les barons hauts justiciers devaient être sages, loyaux et bons justiciers. Les plaideurs devaient avoir l'esprit sain, *n'estre doutifs ne*

esbahis, ne hontous, ne se trop courroucier, ne se trop esmouvoir.

Godefroid s'était beaucoup préoccupé du soin de rendre bonne justice, mais ce qui peut donner une idée de la force des préjugés de son temps, c'est qu'il ne songea pas un seul instant à détruire le duel judiciaire.

Cette institution bizarre fut même en grande vogue dans son empire. Non-seulement les plaideurs pouvaient préférer à tout autre ce mode de vider leurs différends, mais encore celui d'entre eux qui était mécontent de son juge pouvait l'appeler en champ clos. C'était le seul appel qui fût reconnu. Cela s'appelait *fausser la cour*, et les juges pris à partie ne pouvaient refuser la provocation, mais si le plaideur succombait avant la fin du jour il avait la tête tranchée.

Les lois qui concernent la propriété, les dettes, etc., presque toutes les dispositions de la loi purement civile, sont calquées sur la loi romaine.

Quant à l'état des personnes, les Assises se taisent complétement. La religion était alors regardée comme seule compétente pour régler la puissance maritale ou paternelle et tout ce qui se rapporte à ces questions.

Enfin la dernière division des « Assises » a trait au service militaire. Chaque seigneur doit fournir un contingent fixé par la loi, et l'on peut se convaincre en lisant le texte que le royaume de Jérusalem, livré à ses seules forces, n'a jamais pu mettre sur pied une armée de plus de trente mille hommes.

C'est ce qui explique pourquoi les chrétiens d'Orient ont sans cesse les regards tournés vers leurs frères d'Occident, pourquoi Baudoin passe un traité de commerce avec les Pisans et les Gênois en 1110, et pourquoi il implore le secours des Norvégiens, qui accourent la même année au nombre de dix mille sous la conduite de Sigur, fils de leur roi Magnus. C'était la première fois que ce peuple du Nord, qui possédait une belle flotte, se mêlait aux peuples de l'Europe. Sigur ne demanda qu'un morceau de la vraie croix en récompense de ses services.

Il fut suivi de près par quelques Allemands du Nord et la ligue hanséatique; du moins la ville de Brême fournit des vaisseaux pour le transport des troupes.

Un légat du pape, au nom duquel s'était faite la conquête, était fixé à demeure dans le royaume de Jérusalem. Il entretenait des cor-

respondances suivies avec Rome, et c'était presque toujours sur ses instances qu'étaient faits en Europe les nouveaux appels de fonds et de troupes.

Le nouveau royaume ne pouvait prospérer sans entretenir des relations avec ses voisins. Le plus considérable était, sans aucun doute, l'empereur de Constantinople auquel les premiers croisés avaient fait hommage de leurs conquêtes. Mais cette alliance, fondée d'une part sur la cupidité et la ruse, de l'autre sur la défiance, ne fit que causer aux uns et aux autres des embarras sérieux.

Les chrétiens préféraient passer des traités avec les émirs musulmans; c'est ainsi que, pressés par un danger commun, ils firent en 1115 alliance avec l'émir de Damas et en 1145 avec le prince de Mossoul.

Les autres croisades jusqu'à saint Louis.

L'œuvre de Godefroid de Bouillon accomplie, il restait à la consolider. Ce fut la tâche qui incomba aux générations qui suivirent. Elles s'en acquittèrent tantôt bien, tantôt mal, tantôt animées de la même ardeur et de la même foi qui avaient enfanté les prodiges de 1099, tantôt mues par une arrière-pensée de conquête et de domination.

Le moyen âge apparaît dans ces expéditions successives avec ses ombres et ses lumières. Le droit divin se maintient dans toute sa pureté traditionnelle qui n'est pas sans inconvénients. Ainsi Louis VII, ayant répudié Éléonore de Guyenne, l'Aquitaine, qui avait passé par suite du mariage à la couronne de France, fut rendue à l'épouse infidèle pour aller un peu plus tard grossir les domaines du roi d'Angleterre.

L'unification du royaume de France, qui était presque un fait accompli, fut ainsi remise en question, et cette malheureuse application du droit d'hérédité sera plus tard la cause de grands malheurs pour le pays.

Le droit des gens subit quelquefois des atteintes que la plus barbare antiquité aurait rougi de lui porter. Richard Cœur-de-Lion, traversant l'Allemagne au retour de la terre-sainte, se voit retenu prisonnier par l'empereur et n'est rendu à la liberté que moyennant une forte rançon. Pendant ce temps, Jean sans Terre usurpe la couronne d'Angleterre, et s'il la rend un instant à son frère, libre et triomphant, il la reprend ensuite en faisant assassiner son neveu. Nous devons néanmoins reconnaître que ce forfait ne demeura pas impuni.

L'Allemagne, qui, comme nous venons de le voir, cherchait à tirer profit de tout ce que le hasard plaçait sur sa route, fondait tout à coup sur l'Italie méridionale et y commettait des horreurs, qui ont été renouvelées par quelques peuples modernes, mais n'en sont pas plus excusables.

Le sentiment profondément enraciné du droit divin fut cause d'un incident qui, bien que mêlé directement à l'histoire des croisades, n'en est pas moins distinct et aurait pu avoir d'immenses résultats, s'il n'avait prouvé, au contraire, que l'antagonisme subsistant entre les deux races européennes, grecque et latine, est indestructible. Nous voulons parler de la fondation de l'empire latin de Constantinople.

Vingt mille braves s'étaient détournés du chemin de Jérusalem pour rétablir sur son trône le jeune Isaac, dépossédé par l'usurpateur Mursuphe. Mais les Grecs, peu crédules dans le principe de la légitimité, ne comprirent rien aux prétentions des Francs. Ils s'opposèrent à la restauration d'Isaac, et, comme ils ne furent pas les plus forts, Constantinople tomba aux mains des croisés qui finalement gardèrent la conquête pour eux.

Malheureusement les vainqueurs n'étaient pas à la hauteur de leur mission. Dans le premier moment, ils ne songèrent qu'au butin « le plus riche qu'on eût vu depuis la création du monde », dit Villehardouin. Sans respect pour les arts, ils brisèrent de magnifiques monuments de sculpture, et les Vénitiens, plus civilisés que leurs alliés, purent à peine en sauver les débris qui allèrent décorer leur capitale. Les Francs professaient un profond mépris pour les Grecs, qui le leur rendaient bien d'ailleurs. Ils employèrent la violence contre le schisme et s'aliénèrent si bien leurs nouveaux sujets, qu'après cinquante sept ans de durée, l'empire latin de Constantinople tomba sans bruit et après n'avoir causé que des embarras aux gouvernements d'Occident.

Philippe-Auguste seul put s'applaudir de cet événement qui le débarrassait de ses grands vassaux. Ceux-ci vendirent la liberté à leurs serfs et leurs fiefs au roi pour s'en aller conquérir des empires et prendre les titres fastueux de princes de Naxos, de ducs d'Athènes ou de Paros, de sires de Thèbes et seigneurs de Mycone.

Mais si les véritables principes du droit n'étaient pas encore bien définis, si les notions

les plus élémentaires en étaient encore incertaines et confuses, hâtons-nous de dire que les peuples d'Occident avaient déjà acquis dans leurs lointaines expéditions des connaissances qu'ils utilisèrent et des qualités qui leur font le plus grand honneur.

Ils étaient bien armés, et leurs troupes, formées par plusieurs années de séjour dans les camps, se disciplinaient merveilleusement.

Dès la troisième croisade, l'Angleterre avait construit une flotte qui livra aux Sarrasins plusieurs combats navals où l'avantage resta toujours aux chrétiens.

Les chrétiens combattirent vaillamment les musulmans, mais cessèrent de les mépriser. Dans les deux camps on se rendait justice réciproquement, et, durant les trêves (spectacle nouveau), on voyait les guerriers francs s'asseoir à la table de Saladin et les officiers du sultan à celle de Richard.

Saladin, qui, suivant un historien arabe, « couvrait les peuples des ailes de sa justice et faisait pleuvoir sur les villes les nuées de ses libéralités », était généreux et respectait la foi jurée. Il accorda aux habitants et à la garnison de Jérusalem une capitulation honorable que ne désavouerait pas une armée moderne.

Les villes affranchies prirent part à cette croisade, et pour la première fois on vit les bannières des communes se mêler dans les combats aux étendards des seigneurs.

Saint Louis : son gouvernement intérieur ; ses établissements.

L'enthousiasme religieux fit bientôt place à la science politique, et saint Louis, dont les deux expéditions de 1248 et 1270, très-malheureuses d'ailleurs au point de vue matériel, terminent glorieusement le cycle héroïque, ne négligea point de faire concourir les moyens humains avec le secours céleste. Toutes les précautions étaient prises pour fonder soit en Égypte, soit sur la côte d'Afrique plus rapprochée de nous, une véritable colonie chrétienne et française. Des laboureurs devaient suivre l'armée après la conquête, et des instruments agricoles étaient préparés à l'avance. Pour ne rien laisser au hasard, le grand e saint roi avait fait préparer dans l'île de Cypre d'immenses approvisionnements.

« Quand nous venîmes en Cypre, trouvâmes grant foison de la porvéance le roy; c'est a savoir les celiers le roy et les deniers et les garniers. Les celiers le roy estoient tiex (tels) que sa gent avoient fait en mi les champs, sur

la rive de la mer grans moyes (tas) de toniaux de vin, que il avoient acheté de deus ans devant que le roy venist.... »

Ces richesses, fruit d'une prévoyance extraordinaire, furent perdues en un jour de bataille funeste; mais le monarque franc, plus grand dans son malheur que dans la prospérité, sut inspirer une telle vénération à ses vainqueurs, que ceux-ci eurent l'idée de le nommer leur roi, et le prestige de la France, qui parut un instant anéanti, se releva plus brillant. Louis IX, rentré en France, avec l'expérience que donne le malheur, ne songea plus qu'à faire le bonheur de ses sujets.

Il abolit le duel judiciaire dans les domaines de la couronne et contribua de son mieux à le faire tomber en mépris dans toute la France.

Les enseignements qu'il donna à son fils avant de mourir font foi de l'amour profond qu'il eut de la paix et des efforts presque toujours heureux qu'il fit pour la maintenir entre ses sujets.

« Souviens-toi, lui dit-il, que dois mettre t'entente comment tes gens et tes sougez vivent en pez et en droiture dessouz toy.

« Mesmement les bones villes et les coutumes de ton royaume garde en l'estat et en la franchise où tes devanciers les ont gardées, et se il y a quelque chose à amender, si l'amende adresce et les tien en faveur et amour; car par la force et les richesses des grosses villes doute ront les privez et les estranges de mes prendre vers toy, espécialement tes pers et tes barons. »

C'est qu'en effet saint Louis aimait les communes, et il affranchissait le plus de villes qu'il pouvait. Il libérait ses serfs et engageait ses grands vassaux à l'imiter en cela.

On sait comment la justice était rendue sous son règne et quelquefois par lui-même en personne. Il dota le royaume de belles lois qui sont encore pour les érudits un objet d'étude et pour tous un sujet d'admiration, car elles montrent jusqu'à quel point il étendait sa sollicitude pour le bien de son peuple. L'un de ces établissements, tel est le nom que l'histoire a conservé à ces monuments de législation, nous a été conservé dans son texte authentique par celui qui fut l'ami et plus tard l'historien de saint Louis, par Joinville.

Certains principes de droit public moderne, entre autres celui de la responsabilité des

agents de l'autorité y sont posés comme les bases du droit civil et administratif. Une sage économie préside à l'administration. La prison pour dettes est abolie. La morale publique est protégée. Les jeux de hasard sont formellement prohibés, les fabriques de dés sont détruites; enfin : « les folles-femmes sont boutées (mises) hors des mesons ».

Nous avons donné, au courant de ce récit, quelques indications touchant certains progrès accomplis pendant la longue période des croisades. Résultats généraux.

Nous allons les présenter ici dans leur ensemble. Le principal résultat des guerres saintes, celui qui semble dominer tous les autres au point de vue qui nous occupe, fut de rétablir entre les peuples chrétiens et généralement entre les peuples occidentaux l'esprit d'union et de solidarité qui semblait perdu. La ruine de l'empire romain, l'invasion des Barbares et plus tard les partages survenus à la mort de Charlemagne, avaient profondément divisé les intérêts des nations. Toutes étaient aux prises avec des difficultés intérieures presque insurmontables et il ne fallut rien moins que le grand cri de *Dieu le veut* pour

leur rappeler qu'elles avaient une origine commune. Mais l'effet produit par ce grand mouvement ne fut pas le même pour tous les peuples qui y contribuèrent. On peut affirmer qu'il fut en proportion de l'ardeur qu'ils mirent à le favoriser et en raison du tempérament qu'ils y apportèrent.

Pour la France.

La France, qui s'était précipitée vers Jérusalem avec la passion généreuse et la bravoure souvent imprudente qui la caractérisaient dès lors, en rapporta quelques fruits amers, mais beaucoup de gloire et, somme toute, de grands biens.

Sa prépondérance fut établie dès l'abord et sans conteste sur toutes les contrées d'Orient. Sa langue se répandit et devint la langue officielle, devançant ainsi de plusieurs siècles le privilége que lui reconnaît la diplomatie moderne. Les musulmans ne virent que des Français parmi tous ces guerriers bardés de fer qui, pour la première fois, opposaient une digue puissante à la religion de Mahomet, et les désignèrent sous le nom générique de « Francs ».

Cette opinion s'accrédita même tellement en Europe et les autres peuples s'effacèrent si

volontiers devant le nôtre que l'abbé de Nogent, voulant raconter les croisades, intitula son récit *Gesta Dei per Francos*, et son titre n'a été démenti par personne. Enfin, gloire insigne, les huit rois de Jérusalem et tous les empereurs latins de Constantinople ont été des barons français. Après l'extinction de la race de Godefroid, c'est à Philippe-Auguste que s'adressèrent les seigneurs de la Palestine pour avoir un roi, et le monarque français leur envoya Jean de Brienne.

Si nous passons aux résultats plus pratiques, nous voyons que les croisades favorisèrent le travail d'unification qui était le but de la royauté. Nous en avons indiqué les principales raisons qui furent le départ et la ruine des grands vassaux. Nous devons ajouter qu'une croisade intérieure, celle des Albigeois, qui eut lieu au treizième siècle, vint achever ce grand œuvre. A partir de ce moment, de la mer du Nord à la Méditerranée et des Alpes à l'Océan, le peuple français fut un, comme au temps de Clovis.

Ces avantages compensent au delà, selon nous, les pertes énormes d'hommes que nous eûmes à subir, les violences exercées dans le Midi par Simon de Montfort et l'introduction

d'une maladie épouvantable, la lèpre, qui pendant longtemps fit d'affreux ravages. Le testament de Louis VIII constate en 1226, que la France contenait, à cette époque, deux mille léproseries.

Pour l'Angleterre.

La captivité de Richard Cœur de Lion, la lâcheté et la faiblesse de Jean sans Terre, la turbulence des barons, l'état de servitude dans lequel furent laissés les paysans, firent perdre à l'Angleterre les fruits qu'elle pouvait légitimement espérer retirer des croisades. La nation s'y ruina, la monarchie y perdit sa puissance, et sur ses débris s'élevèrent les nobles, qui dès 1180 imposaient à leur roi une charte dans laquelle ils avaient songé plus à conserver leurs priviléges qu'à adoucir les misères du peuple. L'oligarchie était dès lors fondée et la constitution qui régit aujourd'hui encore nos voisins est calquée sur la grande charte. L'Angleterre fut d'ailleurs obligée de soutenir sur le continent des luttes qui lui furent fatales, en ce sens qu'elles affaiblirent ses forces intérieures et qu'elle n'a gardé aucune de ses conquêtes.

Pour l'Allemagne et l'Italie.

L'Allemagne, qui pratiquait déjà cette poli-

tique imprévoyante, qui « du sein des nuages lance une pluie de fer sur l'Italie » et sur les autres peuples, ne vit, dans les croisades, comme nous l'avons dit plus haut, qu'un objet de spéculation. Elle profita de ce que l'attention du monde chrétien était portée ailleurs, pour faire main basse d'abord sur les bénéfices ecclésiastiques et ensuite sur les riches provinces de l'Italie du Sud. Mais elle respecta l'Italie du Nord, plus forte peut-être que l'Allemagne, et, à coup sûr, beaucoup plus riche et plus civilisée.

Les traditions romaines, mitigées par le christianisme, étaient conservées là dans toute leur pureté. Le système féodal ne fit qu'y passer; le servage y était aboli dès le douzième siècle; les croisades offrirent au commerce de Venise et de Gènes un énorme débouché, dont elles profitèrent pour établir dans tout le Levant des colonies qui devinrent bientôt florissantes et doublèrent la puissance de la mère patrie.

Malheureusement l'antagonisme qui séparait Venise, Gênes, Pise et Florence, ne permit à aucune de ces républiques de profiter, comme elles l'auraient pu, de l'heureux événement qui mettait à leur disposition toutes les armées des Francs.

Pour l'Espagne et les peuples du Nord.

L'Espagne accéléra sa lutte contre les Maures qui occupaient son territoire depuis cinq siècles. Elle fit ses croisades chez elle, aidée souvent par ses voisins qui considéraient l'extermination des musulmans comme aussi méritoire en Castille qu'en Palestine. Elle réussit presque complétement dans son œuvre, et il ne faudra plus qu'un léger effort à Ferdinand et à Isabelle pour achever la conquête de la péninsule. Mais ce que nous aimons le mieux à constater dans l'histoire des revendications de l'Espagne, c'est que le peuple y fut toujours compté pour quelque chose, par la raison qu'on eut toujours besoin de lui. C'est pour cela qu'on retrouve difficilement en Espagne la trace du servage, que les communes furent affranchies de bonne heure et que l'aristocratie n'entra jamais en lutte avec l'autorité royale.

Nous avons vu la Norvége entrer dès l'an 1100 dans le concert européen. Le Danemark ne tarda pas à l'y suivre, et toujours par la même voie des croisades. Seulement les Danois, aidés des villes maritimes du nord de l'Allemagne, portèrent leurs armes sur les bords de la Vistule, du Prégel et du Niémen, contre un peuple qui adorait encore la statue d'Ir-

minsul et qui avait résisté aux Romains, à Charlemagne et à l'Allemagne. Les Prussiens étaient dès lors rétifs à toute idée de civilisation; ils habitaient le milieu des forêts et n'en sortaient que pour exercer des rapines chez leurs voisins.

Ils résistèrent victorieusement aux Danois, mais l'ordre teutonique ayant prêté son concours à ceux-ci, leur puissance sauvage finit par succomber, et le grand maître de l'ordre teutonique fut reconnu comme le souverain du pays conquis.

Les papes pendant les croisades.

Un siècle avant les croisades, Grégoire VII avait établi la suprématie des pontifes de Rome en affirmant que « le pape en qualité de vicaire de Jésus-Christ doit être supérieur à toute puissance humaine ».

Cette doctrine, acceptée avec reconnaissance par les peuples dont elle protégeait les droits, avec défiance par les rois dont elle refrénait l'autorité, atteignit son apogée sous Innocent III, si connu par ses querelles avec les empereurs d'Allemagne et auquel le monarque anglais Jean sans Terre fit hommage de son royaume pour lui et ses successeurs. Le soin qu'eut le saint-siége d'entretenir inces-

samment un légat à Jérusalem ne pouvait que contribuer à maintenir sa toute-puissance, puisqu'il se montrait ainsi supérieur même à celui qui régnait sur le trône de David et de Salomon. Cependant soit que le même esprit n'animât plus les peuples, soit que les rois eussent fait prévaloir leur sentiment, nous voyons l'autorité morale des papes décroître sensiblement après les croisades. Moins d'un siècle après Innocent III, Philippe le Bel pourra se porter contre Boniface VIII à des violences inouïes, sans soulever l'indignation de la chrétienté.

La noblesse; la chevalerie; le clergé; les monastères.

Partout où la mémoire des aïeux sera comptée pour quelque chose, il existera une noblesse. Celle qui précède les croisades était puissante, despotique. Celle qui la suivit avait vu presque tous ses abus disparaître, et elle devint le plus ferme soutien du trône après en avoir été la rivale. Elle changea de caractère et ne fut plus guère, du moins en France, que cette brillante chevalerie qui inspira les troubadours et semble avoir jeté sur tout le moyen âge cette parure de gloire et d'honneur dont aime à l'orner l'imagination. Ses rangs furent accessibles aux roturiers, et, dès

Philippe le Long, nous voyons des lettres de noblesse délivrées à des gens sortis du néant. Le seul tort qu'on puisse lui reprocher, c'est de s'être constamment placée trop haut, et tout en accueillant favorablement les nouveaux venus, de se refuser à descendre jamais jusqu'à eux. Cette obstination faisait dire à l'un d'eux, Blaise de Montluc, qui écrivait au seizième siècle : « La noblesse s'est fait grand tort de dédaigner les charges des villes; car les laissant prendre par les gens de la ville, ceulx-ci s'emparent de l'autorité, et quand nous arrivons, il faut les bonneter et leur faire la cour. Ç'a été un mauvois avis à ceulx qui en sont premièrement cause. »

Le clergé, qui partageait le pouvoir avec la noblesse et en favorisait trop souvent les abus, partagea son sort pendant les croisades. Il en revint moins riche, car à plusieurs reprises les souverains pontifes autorisèrent les rois à lever sur les biens ecclésiatiques des décimes pour couvrir les frais de l'expédition. Les domaines qu'il acquit en terre sainte périrent sur place avec la ruine de nos établissements. Le nouvel état des prêtres augmenta pour eux la vénération des peuples, et leur courage à la guerre leur attira le respect.

Nous ne dirons rien des monastères qui pullulèrent pendant tout le moyen âge, mais nous devons mentionner la fondation des ordres militaires de Saint-Jean, des Templiers et teutonique. L'influence qu'ils exercèrent pendant toute cette époque, les grandes choses qu'ils firent, la destruction des Templiers, l'empire de l'ordre teutonique qui dure encore et dont la puissance est tellement accrue qu'elle est une menace pour le monde, sont des faits tellement importants, qu'il est impossible de les passer sous silence.

Les serfs. Nous avons hâte d'arriver à l'événement heureux qui fut la conséquence directe des croisades et pour lequel la postérité ne sera jamais trop reconnaissante. Nous voulons parler de l'affranchissement des serfs. Les guerres saintes furent tout d'abord un refuge pour les paysans malheureux. Ils se précipitèrent à la suite de Godefroid de Bouillon et de Pierre l'Hermite, certains de trouver, sinon la gloire promise aux autres croisés, du moins l'indépendance et le droit de vivre et de mourir où bon leur semblait. Car hors des terres de leur seigneur ils ne pouvaient plus être asservis, pourvu toutefois que le seigneur eût

souscrit au départ ou que ce départ eût été déterminé par une force majeure.

Nous en avons la preuve dans ce fait, que les paysans de la Zélande, ayant été chassés de leur pays par l'inondation, se réfugièrent en Allemagne, où ils purent cultiver la terre *avec indépendance.*

La liberté se donnait quelquefois ; plus souvent encore elle se vendait; les seigneurs obérés par les frais de leurs armements, cherchaient à se tirer d'affaire en affranchissant, moyennant finances, la plus grande partie de leurs paysans. On peut dire qu'après la mort de saint Louis, arrivée en 1270, et sans qu'il y eût eu besoin d'édit, c'était chose faite en France que la libération des serfs.

L'idée de liberté était tellement entrée dans les mœurs, que Louis X, qui régnait en 1314, voulant que « dans le royaume des *francs* la chose fût accordante au nom », ordonna que la franchise fût accordée « à ceux qui la requerroyent. »

Enfin, vers le milieu du quinzième siècle, quelques paysans de Catalogne s'étant réfugiés sur notre territoire, le parlement de Toulouse rendit un arrêt déclarant que quiconque pénétrait en France en criant « France » devenait libre.

C'est ce qui fait dire à l'historien Mézerai :

« Tel est le royaume de France que son air communique la liberté à ceux qui le respirent, et nos rois sont si augustes qu'ils ne règnent que sur des hommes libres. »

Progrès de la navigation, de l'industrie et du commerce.

Avant les croisades, les républiques italiennes et la Norvége possédaient seules des flottes régulières. Dès le milieu du douzième siècle, la flotte aragonaise unie à celle des Pisans conquérait les Baléares. Au treizième, toutes les nations d'Europe possédaient des vaisseaux nombreux qui sillonnaient les mers d'Europe et s'aventuraient au large sur l'Atlantique. La ligue hanséatique se fondait; le commerce s'étendait jusqu'aux contrées les plus lointaines de l'Orient. Un inconnu inventait la boussole et doublait la hardiesse des marins. On peut déjà prévoir le jour où le monde créé n'aura plus de mystères.

En attendant, l'art maritime se donnait des lois. Les plus anciennes qu'on connaisse sont le code rédigé au douzième siècle par « les anciens prud'hommes de Barcelonne » et qui fut adopté par les républiques italiennes. On peut citer encore les *ordonnances de Wysyb*, les

jugements de Dammes et les *rôles d'Oléron.* Nous en avons déjà parlé [1].

Les croisés apprirent en Orient à donner à leurs vaisseaux une forme plus élégante et une carcasse plus solide. Les musulmans leur apprirent en outre une quantité d'arts qu'ils ignoraient auparavant et qui contribuèrent plus que les combats et les conquêtes à hâter la civilisation. Les villes de Flandre et même beaucoup de celles de France se couvrirent d'industries nouvelles. Les terres produisirent des fruits nouveaux, comme le maïs, le sarrasin, la canne à sucre, qui doublèrent les revenus et préservèrent souvent les peuples de la famine.

Progrès de la géographie. Invasions des Tartares; voyages célèbres; Rubruquis, Marco-Polo.

Ces voyages d'outre-mer révélaient aux peuples d'Europe des contrées inconnues et merveilleuses. La curiosité des esprits était excitée, mais un événement extraordinaire et qui faillit avoir pour le monde entier des conséquences épouvantables vint redoubler cette curiosité.

Une horde mongole se précipita tout à coup du plateau central de l'Asie et envahit l'Occi-

1. Voir page 47.

dent après avoir subjugué la Chine et toutes les contrées situées à l'est du désert de Kobi.

Pendant le demi-siècle environ que dura la domination de Gengis-Khan et de ses fils, on entendit dans l'Asie et dans l'Europe orientale comme un fracas immense d'empires qui croulaient, de villes qui brûlaient, mêlé aux hurlements des peuples qu'on égorgeait, depuis l'océan Indien jusqu'au Danube.

Quelques hommes intrépides, guidés les uns par l'amour de la religion, les autres par l'appât du gain et le désir d'étendre leur commerce, résolurent d'aller visiter ces peuples nouveaux, la première bourrasque passée. Quelques-uns d'entre eux nous ont laissé le récit de leurs voyages. Les plus célèbres sont ceux du moine Rubruquis et du noble Vénitien Marco-Polo.

Marco-Polo arriva à la cour de Péking en 1280 environ. Il y resta vingt-six ans, gouverna plusieurs provinces, revint dans sa patrie chargé de richesses en passant par l'océan Indien, Sumatra, Ceylan et le golfe Persique. Les choses merveilleuses qu'il raconta parurent invraisemblables à ses contemporains, mais laissèrent subsister des doutes dans les esprits. C'est pour chercher ce grand empire de Cathay, qu'avait décrit Marco-Polo, que Vasco de

Gama doublera, moins de deux siècles plus tard le fameux cap des Tempêtes et que Christophe Colomb découvrira l'Amérique.

Mais les Tartares restèrent longtemps un peuple mystérieux, dont il était dangereux de rechercher la connaissance.

Voici ce que Joinville nous rapporte d'eux dans son histoire de Saint-Louis :

« En ce poinct que le roy séjournoit en Cypre, envoïa le grand roy des Tartarins ses messages et li manda moult débonnairement paroles. Entre les autres, li manda que il estoit prest à li aider à conquerre la Terre sainte et de délivrer Jésusalem de la main aus Sarrazins. Le roy reçut moult débonnairement ses messages et li renvoia les siens qui demourèrent deus ans devant que il revenissent à li. »

L'idée de saint Louis était de les convertir à la religion chrétienne, de les *attraire à notre créance,* mais il fut trompé dans ses espérances car,

« Les messagers le roy arrivèrent au port d'Antioche et dès Antioche jusque à leur grant

roy trouvèrent bien un an d'aleure à chevaucher dix lieues le jour. Toute la terre trouvèrent subjecte aux Tartarins et plusieurs cités que il avoient détruites et grans monciaux de gens mors. »

Les Tartares racontent que « ils étoient venu et concréé d'une grande berrie (plaine) de sablon, là où il ne croissoit nul bien. . . .
. . . .
« Ils ont moult de peuple chrestien qui croient en la loy des griex.... ceulz envoient sur les Sarrazins, quand il veulent guerroier a eulz, et les Sarrazins envoient sus les chrestiens quand ils ont affaire à eulz. »

Des hommes aussi sceptiques que les Tartares reçurent les présents du roi de France comme un tribut et lui envoyèrent le message suivant :

« Bone chose est de pez ; quar en terre de pez manguent cilz qui vont à quatre pieds l'herbe pésiblement. Cil qui vont à deux labourent la terre (dont les biens viennent) pésiblement. Et cette chose te mandons-nous pour toy aviser, car tu ne peus avoir pez se

te ne l'as à nous. Car prestre Jehan se leva encontre nous et tel roy et tel (et moult en nommoient), et tous les avons mis à l'épée. Si te mandons que tu nous envoies tant de ton or et de ton argent chascun an, que tu nous retieignes à amis; et se tu ne le fais, nous destruirons toy et ta gent, comme nous avons fait ceulz que nous avons devant nommez. »

« *Et sachiez*, ajoute Joinville, que le roy se repenti for quant il y envoïa. »

Nous avons fait ces longues citations pour prouver qu'il s'en est fallu de bien peu que le treizième siècle n'ait réalisé le rêve de l'humanité, qui est d'établir entre tous les hommes des relations telles que les différences de races, d'idiomes, de religions et d'éducation s'effacent devant l'intérêt commun. Résultats définitifs.

Ce magnifique résultat, qui est encore à espérer, aurait été une conséquence au moins indirecte des croisades. Le lot qui leur reste, même après avoir manqué leur véritable but, est assez beau pour faire éternellement la gloire d'un grand siècle.

Et s'il est vrai qu'il n'y ait que les grands événements et les grands hommes qui inspirent les grands artistes, aucune gloire n'aura Influence sur la littérature.

manqué aux croisades et au moyen âge, car aucune époque n'a été plus féconde en sujets dramatiques et émouvants. Les auteurs de la Renaissance en ont créé la légende. De nos jours encore, celui qui va puiser là ses inspirations est toujours sûr d'en rapporter de grands et nobles enseignements pour la foi, pour la patrie et pour la solution du problème éternel des destinées humaines, et les deux plus grands écrivains de ce siècle, Chateaubriand et Lamartine, y ont trouvé une partie de leur gloire.

CHAPITRE IV.

LES CAPITULATIONS ET LES TRAITÉS DE 1535 ET DE 1740.

Origines historiques et philosophiques des capitulations. — Ébranlement de l'Europe après la prise de Constantinople. — La France abaissée en Occident fonde son influence en Orient. — Les capitulations, traités d'alliance politique entre François Ier et Soliman le Grand. — Immunités et privilèges antérieurement concédés aux chrétiens. — Résultats des traités de 1835. Ils approchent les races. Ils rendent à la France son influence en Occident. — Les capitulations deviennent la loi internationale de tous les peuples chrétiens. — État légal qu'elles ont créé. — Convention entre la Turquie et les puissances chrétiennes. — Juridiction indépendante de la souveraineté territoriale au profit des étrangers. — Leur influence sur les rapports commerciaux et politiques de la France et de l'Orient. — Obstacles créés par la prohibition et par le monopole. — La libre concurrence établie par la loi de 1836. — Effets produits par la loi de 1836. — Développements des interêts français en Orient. — La nation y remplace la colonie. — Le maintien des capitulations et des réformes.

Origines historiques et philosophiques des capitulations.

Les capitulations forment un des monuments les plus importants et les plus glorieux du droit public. Les origines qui les ratta-

chent à la philosophie de l'histoire, leur influence sur les relations des puissances chrétiennes avec l'Orient, leur application à l'état de choses nouveau créé par la politique réformatrice qui s'impose de plus en plus dans les États soumis à la loi de Mahomet, méritent une étude spéciale dans ce travail, et sont le complément nécessaire du chapitre précédent sur les Croisades.

Avant que le droit ait pu se constituer, la force a longtemps dominé; et qui pourrait dire qu'au point où nous sommes arrivés, elle a définitivement disparu comme arbitre des peuples et des États, pour faire place au règne de la justice? Les antagonismes de race, les luttes entre les peuples conquérants et conquis avaient précédé les guerres de nationalité, d'ambition et d'influence. Le 29 mai 1453, l'empire grec s'écroulait, n'ayant gardé de la puissance romaine que les vices et les corruptions qui, après l'avoir déjà fait succomber à Rome, ne le condamnaient à se survivre à Constantinople que pour subir l'humiliation d'une plus longue et plus douloureuse agonie.

« Les peuples, dit Montesquieu, au lieu

de cette série continuelle de vexations que l'avarice subtile des empereurs avait imaginée, se verraient soumis à un tribut simple, payé aisément, reçu de même, plus heureux d'obéir à une nation barbare qu'à un gouvernement corrompu dans lequel ils souffraient tous les inconvénients d'une liberté qu'ils n'avaient plus, avec les horreurs d'une servitude présente. »

Ébranlement l'Europe après la prise de Constantinople.

Après les conquêtes de Mahomet II, après la réunion de l'Égypte et de la Perse au nouvel empire, l'Europe se sentit ébranlée sur ses bases encore chancelantes. L'invasion turque, après avoir pénétré en Italie, était arrivée jusque sous les murs de Vienne. Tunis, Tripoli, Chypre, étaient passés sous la domination du Croissant, lorsque la bataille de Lépante (1572) vint changer cette fortune si rapide et si menaçante.

La France abaissée en Occident retrouve son influence en Orient.

Quand on se reporte au souvenir de ces grandes convulsions du seizième siècle, on reste frappé d'un étrange rapprochement. La France de Charlemagne, déchirée et morcelée sous les Carlovingiens, reconstituée par Hugues Capet et ses descendants, allait subir

sous les Valois la fatale nécessité d'un double antagonisme avec l'Angleterre et le saint-empire. François I[er] succombait à Pavie, après avoir triomphé à Marignan. La maison d'Autriche aurait pu croire alors qu'elle avait fait revivre à son profit la domination universelle de l'empire romain, si elle n'avait rencontré en Orient l'obstacle de sa puissance triomphante. Charles-Quint, maître de l'Allemagne, de l'Italie et de l'Espagne, vainqueur de la France, avait à défendre contre Soliman le Grand, non-seulement sa capitale assiégée par cent vingt mille soldats, mais l'Adriatique elle-même où l'audacieux conquérant, ne pouvant soumettre Venise, la dépouilla du moins de ses possessions dans l'Archipel.

La France abattue en Occident, épuisée dans ses longues guerres contre l'Angleterre et le saint-empire, restait encore une grande nation dont l'existence était nécessaire à l'équilibre du monde et à la cause de la civilisation. C'est en Orient qu'elle devait trouver un allié, et fonder au delà des mers cette force d'expansion qui allait ouvrir à son génie et à son commerce des voies nouvelles et fécondes. Les croyances religieuses séparaient l'empire de Mahomet et le royaume de

France. Mais des périls communs et des intérêts identiques les rapprochaient. C'est de cette situation que sortit le premier traité qui, sous prétexte de régler les relations de commerce des deux États, fut en réalité une alliance politique.

Les capitulations. Traité d'alliance politique entre François Ier et Soliman le Grand.

Ce traité, qui porte la date de février 1535, contient le fonds de toutes les capitulations que la Turquie a signées depuis cette époque avec les puissances de la chrétienté. En ce qui concerne notamment les attributions juridictionnelles, les conventions ultérieures n'ont rien innové ni rien modifié au traité de 1535 qui, limité d'abord au règne des deux souverains dont il porte la signature, François Ier et Soliman, fut successivement renouvelé dans le même esprit en octobre 1569 avec Charles IX, en juillet 1581 avec Henri III, en février 1597 et en mai 1604 avec Henri IV. La dernière convention a été passée sous le règne de Louis XV et porte la date du 20 mai 1740. Elle est encore aujourd'hui pleinement en vigueur.

Mais bien avant les capitulations et dès le huitième siècle, des rapports avaient existé entre les souverains chrétiens et les chefs

arabes. Après l'époque des invasions, les papes entretenaient des communications régulières et suivies avec les sultans d'Afrique : on pourrait notamment citer les lettres de Grégoire VII, adressées en 1076 au roi de la Mauritanie Sitifienne, de Grégoire IX au roi de Maroc, 1233, d'Innocent IV réclamant la protection du roi de Tunis pour les religieux occupés au rachat des prisonniers de guerre et demandant au roi de Maroc, en 1246, des villes de sûreté pour les chrétiens résidant dans ses États. En 1863 le savant M. Amari a publié, sous ce titre : *de Idiplomi arabi del reale archivio fiorentino*, un livre contenant quatre-vingt-quatre documents originaux dont le plus ancien remonte à l'an 1150. Ce sont les lettres échangées entre les rois arabes et les chefs des républiques de Pise et de Florence, des saufs-conduits, des procurations, des édits ou ordonnances en faveur des négociateurs pisans et florentins, des instructions diplomatiques et quatorze traités de paix et de commerce. D'autre part, la Provence, elle aussi, n'a cessé d'entretenir des rapports commerciaux avec l'Afrique après le douzième siècle.

D'autres traités et conventions de commerce

furent conclus par la république de Gênes avec les rois arabes de Magreb ou des îles Baléares: le premier date de 1181. Le traité avec Tunis est de 1236. On doit ajouter que la république de Gênes obtint antérieurement encore des traités écrits soit des sultans de Magreb, soit des premiers Hapides de Tunis, soit des sultans Almohades qui régnaient sur tout l'occident berbère depuis le Maroc jusqu'aux environs d'Alger. En 1138 Gênes servait d'intermédiaire à Marseille pour la négociation d'une convention avec le roi de Maroc. On pourrait multiplier les citations à l'infini; on doit dès lors reconnaître que les villes de Gênes, de Pise, de Marseille et de Venise, avaient, bien avant les capitulations, des pactes écrits avec les princes d'Afrique.

Immunités et priviléges antérieurement concédés aux chrétiens.

Des traités établirent les garanties à la faveur desquelles les Vénitiens ont exploité pendant quatre cents ans le commerce de Barbarie qui n'était pour eux qu'une succursale de leurs immenses relations avec l'Égypte.

Sans pousser plus loin les recherches, nous dirons que les capitulations n'ont fait qu'enregistrer une série de priviléges et d'immunités complaisamment octroyés aux chrétiens

à des dates plus récentes; ces capitulations n'ont nullement empêché de nouveaux usages de s'établir et même de se maintenir, quand des intérêts nouveaux les imposaient. Il en est qui subsistent encore, quoiqu'ils soient en contradiction avec les traités

On peut juger par ce qui précède des origines des capitulations et en saisir le caractère général au double point de vue de l'histoire et de la marche de la civilisation. Elles sont nées de la nécessité pour les peuples de vaincre les antagonismes de race, les fanatismes religieux et l'esprit d'isolement, et de se rapprocher par ces attractions invisibles qui attirent les unes vers les autres toutes les forces vivantes de l'humanité. Quand on voit les papes Grégoire VII et Grégoire IX s'adressant aux rois de Mauritanie et de Maroc et traitant avec eux pour la protection de chrétiens; quand on considère le grand fait d'une alliance politique conclue en 1535 entre François Ier, le descendant de saint Louis, et Soliman le Grand, le successeur de Mahomet, il est impossible de ne pas être frappé de ce qu'il y a d'imposant et de consolant dans cette puissance irrésistible du droit qui se développe toujours au milieu des obstacles les plus insur-

montables en apparence. Les rois barbares maudissent les chrétiens, et à la voix d'un pontife ils s'adoucissent et la persécution fait place à la tolérance. Constantinople, dernier rempart de l'empire grec contre l'invasion des Turcs, tombe en leur pouvoir et leur livre la grande route de l'Occident en plaçant dans leurs mains le passage des Dardanelles et l'Archipel, et c'est alors que leur plus audacieux conquérant devient l'allié du roi de France, vaincu et encore menacé par Charles-Quint.

Résultats des traités de 1535. Ils rapprochent les races. Ils rendent à la France son influence en Occident.

Le traité de 1535 apparaît dans ce tableau avec sa réelle signification. Il fut d'abord un acte de haute politique assurant à la France après de grands désastres une influence en Orient qui devait l'aider à relever son prestige en Occident, et à se faire un rôle prépondérant dans l'équilibre de l'Europe dont les éléments n'étaient pas encore formés.

Il fut en outre une œuvre de progrès et de civilisation qui préparait le rapprochement des nations chrétiennes et des races conquérantes dont les invasions, après avoir menacé le centre et le sud du continent européen,

créaient des causes permanentes de perturbations et de conflits.

Les capitulations françaises deviennent la loi internationale de tous les peuples chrétiens.

Quoique divisées par des rivalités profondes, les nations chrétiennes trouvaient alors leur commune sauvegarde dans les priviléges concédés au royaume de France. Ce fut un grand honneur pour notre pays que le protectorat qu'il exerça longtemps au profit de leurs intérêts religieux et commerciaux, et son autorité en reçut un accroissement considérable. Plus tard ces puissances furent admises directement au bénéfice des garanties que nous avions obtenues d'abord pour nous seuls, et les capitulations, françaises d'origine, devinrent la loi internationale de tous les États de l'Europe.

État légal créé par les capitulations.

Après avoir établi, par l'état politique qui les a fait naître, le caractère historique des capitulations, il nous reste à en définir la partie pratique, à montrer leur décisive influence sur le mouvement européen et à étudier leur application aux rapports actuels des nations chrétiennes avec l'Orient.

D'abord quel est l'état légal que ces conventions ont créé? quelles sont les obligations ré-

ciproques qu'elles traçaient aux gouvernements dont elles ont réglé les rapports?

On peut résumer ainsi leurs principales dispositions :

Liberté pour les sujets du roi de France de s'établir et de commercer dans les échelles du Levant.

Liberté d'exercer leur religion, de fonder des églises et des établissements religieux.

Exemption de certains impôts personnels qui atteignent les étrangers et réduction des droits de douane.

Dérogation au principe de la justice territoriale, en faveur des sujets du roi de France, qui a le droit d'installer à Constantinople et autres lieux, des consuls pour voir, juger et déterminer, selon leur foi et leur loi, tant au civil qu'au criminel, toutes les causes, procès et différends naissant entre marchands et autres sujets du roi, seulement sans que les tribunaux du pays puissent en connaître.

Garantie reconnue aux sujets du roi engagés dans les procès civils ou criminels, avec les sujets de la Porte Ottomane, de ne pouvoir être jugés sans la présence du drogman français.

Conventions conclues entre la Turquie et les puissances chrétiennes.

Telles furent les capitulations françaises dont les dispositions essentielles sont contenues dans le traité de 1535. Elles servirent de type à toutes les conventions de même nature qui furent successivement conclues par la Turquie avec les puissances chrétiennes, avec l'Autriche en 1617, avec l'Angleterre en 1675, avec la Suède en 1737, avec la Prusse en 1761, avec l'Espagne en 1782, avec la Sardaigne en 1823, avec les États-Unis en 1830, avec la Belgique en 1838. La France avait eu la gloire d'entrer la première dans la voie de la tolérance et de la conciliation. C'est elle qui a préparé ce rapprochement entre l'Orient et l'Occident. Lorsqu'il y a plus de trois siècles elle signait un traité de commerce et d'amitié avec les conquérants de l'empire grec, elle faisait un acte politique qui est devenu depuis une grande œuvre de progrès social consacrée par la loi internationale de tous les peuples de l'Europe.

Juridiction indépendante de la souveraineté territoriale au profit des étrangers.

Les capitulations ont crée dans le droit public une exception aux principes sur lesquels il repose. Elles ont constitué au profit des étrangers une juridiction indépendante de la souveraineté. La justice civile comme la justice

criminelle est exercée par les consuls dans les procès qui s'engagent entre leurs nationaux. Dans les différends qui surviennent entre les étrangers de pays divers, les règles sont moins précises et l'usage y a suppléé par des institutions mal définies. Dans ceux qui se produisent entre les étrangers et les régnicoles, la juridiction territoriale garde évidemment tous ses droits.

Les conventions citées plus haut n'y portent aucune atteinte. Elles stipulent seulement certaines garanties, en décidant que, dans le cas d'un différend entre un sujet de la Porte Ottomanne et un étranger, le kadi n'écoutera pas la plainte si le drogman n'est pas présent. Ce qui veut dire que pour ses sujets, la Porte ottomanne garde sa souveraineté, mais qu'elle admet auprès des juges l'intervention du consul dans l'instruction, dans l'accusation, dans les débats; elle se réserve le jugement.

En fait les choses se passent autrement. L'interprétation diplomatique a souvent varié. Elle a donné lieu à de nombreuses difficultés; et elle reste encore aujourd'hui enveloppée d'une regrettable confusion qui a appelé à plusieurs reprises l'examen de la diplomatie.

Les capitulations ont eu ce double résultat

d'ouvrir l'Orient, avec toutes ses ressources, toutes ses richesses, au génie de l'Occident et de faire entrer le vaste et grand empire dont Constantinople est la métropole dans l'équilibre de l'Europe.

Influence des capitulations sur les rapports commerciaux et politiques de la France avec l'Orient.

C'est la France qui fut la première à recueillir le bénéfice de ces deux grands faits. Le vieux fanatisme musulman triomphait de lui-même dans l'alliance qui rapprochait Soliman et François I[er]. Les barrières qu'il avait élevées entre les deux parties du monde étaient détruites. Les chrétiens considérés comme des ennemis parmi les peuples de Mahomet, exclus de la protection légale, voués à toutes les ignominies et à toutes les persécutions, pouvaient vivre désormais dans ce pays conquis sur le christianisme, avec les titres et les garanties de leur nationalité. La Méditerranée devenait pour nous la grande voie qui nous conduisait vers des rivages jusqu'alors interdits. L'Archipel, la mer Noire, la mer Rouge, l'Asie, l'Afrique, les Indes s'ouvraient à notre influence, à notre commerce.

Obstacles créés par la prohibition et par le monopole.

C'était une révolution dont la portée immense fut paralysée par l'esprit restrictif

de la réglementation et du monopole. Le commerce du Levant fut entouré de prohibitions qui en gênèrent singulièrement le développement. Pour les préserver de la concurrence et conserver intacts les priviléges dont nous jouissions, il devint le monopole de quelques établissements français dont Marseille fut la métropole. Pour s'établir dans les échelles du Levant, les commerçants devaient au préalable être autorisés par la chambre de commerce de Marseille et fournir un cautionnement qui ne pouvait être inférieur à quatre mille francs et qui pouvait s'élever jusqu'à cent mille. Pour être admis à commercer ou à trafiquer, il fallait dépendre d'une maison de Marseille. Ce que cette antique et riche cité gagna à ce régime, les autres États et la France elle-même dans une certaine mesure, le perdirent. Marseille profitait presque exclusivement, dans l'ordre matériel, des avantages créés par les capitulations.

La libre concurrence établie par la loi de 1836

Elle absorbait pour elle à son profit les rapports nouveaux qui unissaient la Méditerranée à la mer Noire et l'Europe à l'Asie. Cet état de choses avait duré jusqu'en 1836; il fut modifié à cette époque par une loi que M. le

comte Duchatel présenta à l'approbation des Chambres et que celles-ci adoptèrent. Le libre commerce produisit bientôt les plus merveilleux résultats :

« Dans la seconde période, dit un écrivain français, après 1836, la levée des restrictions, les progrès de la vapeur, l'établissement des chemins de fer, les merveilles de l'électricité abrègent les distances. Wagorha crée par l'Égypte une route de transit plus facile entre l'Orient et l'Occident. Des flottes de paquebots transportent voyageurs et marchandises pour le service postal entre l'Occident, le Japon, les Indes, la Chine. Un grand mouvement pacifique fait osciller pour la première fois l'une vers l'autre les deux parties du vieux monde. L'Orient immuable se laisse pénétrer par l'Occident. »

Ainsi il y a eu deux phases bien distinctes dans la pratique des droits et des garanties que les capitulations ont fait passer dans le droit public.

Dans la première, d'importants résultats politiques ont été obtenus. Les Français d'abord et tous les étrangers ensuite peuvent s'établir

en Orient, exercer leur commerce, pratiquer leur culte, construire des églises, fonder des établissements religieux. Ils échappent à la juridiction territorriale; ils appartiennent à la juridiction et aux lois de leur pays, représentées par leurs consuls.

C'est la France qui exerce pour elle et pour les autres nations chrétiennes le protectorat de la civilisation. C'est l'influence française, c'est la loi française qui préparent pour les autres peuples cette grande loi internationale qui est sa propre conquête avant de devenir une des applications les plus glorieuses du droit public.

Mais dans cette première phase le monopole pèse sur les relations commerciales, les entrave et laisse subsister encore l'isolement et l'antagonisme. En Orient, la France n'est qu'une colonie.

Effets produits par la loi de 1836. Développements des intérêts français en Orient.

La loi de 1836 substitua la liberté à la réglementation. Aussitôt le mouvement s'accélère, l'activité se développe, les intérêts se ressèrent. Les étrangers établissent des comptoirs, fondent des industries. La population européenne s'accroît dans des proportions énormes. En Égypte, au lieu de trois mille âmes, qu'elle comptait il y a quarante ans, elle s'élève aujourd'hui à deux cent mille. A Constantinople, toutes

les colonies étrangères prennent une importance rapide. La colonie française s'appelle la nation.

La nation remplace la colonie.

La nation ! Cela veut dire que dans les pays d'Orient chaque race, chaque religion, forme, sous la protection des traités, une nation ayant une existence propre, sa juridiction indépendante, nommant des députés, ayant ses juges dans ses consuls et trouvant dans le nom de la patrie, la sauvegarde et l'indépendance de leur nationalité.

Conclusion : Le maintien des capitulations et des réformes.

Une dérogation aussi radicale au principe de la souveraineté territoriale d'un grand empire peut avoir ses inconvénients et ses abus; ils ont été souvent signalés et peut-être exagérés. Au moment même où cette étude s'achève, l'Europe examine, si le principe des capitulations, qu'elle entend maintenir dans son sens le plus absolu, ne peut pas se concilier avec des réformes qui rendront la justice plus régulière et plus efficace en Orient. Les résultats définitifs de ces négociations n'étant pas encore connus définitivement, ils ne sauraient être ni préjugés ni appréciés dans ce livre, qui doit rester en dehors de la controverse et ne pas sortir du domaine où l'histoire et le

droit public nous montrent le double aspect de leurs enseignements et leurs résultats.

Toutefois, sans sortir de la réserve qu'impose un tel sujet sur des questions qui sont encore du domaine de l'enquête diplomatique, il est nécessaire de fixer ici les limites inflexibles dans lesquelles ces réformes devraient se maintenir pour ne pas compromettre le principe fondamental dont aucun État, surtout la France, n'entend ni sacrifier, ni affaiblir les garanties.

Ce principe peut se résumer ainsi : juridiction extra-territoriale en Orient, au profit des étrangers. C'est là sans doute une dérogation d'une portée considérable au droit commun, mais à l'heure présente personne ne la conteste, ni le sultan qui règne à Constantinople, ni le kédive qui gouverne à Alexandrie. Ce prince qui a su, avec une intelligence supérieure, concilier l'indépendance conquise par Méhémet-Ali et Ibrahim-Pacha avec les liens qui l'attachent au chef des Croyants, a fait servir, au but qu'il poursuit, la haute influence qu'il a su fonder et maintenir au milieu des plus grandes difficultés. Comme tous les esprits résolus et pratiques, qui ne s'écartent jamais du plan qu'ils se sont tracés, il a voulu atta-

cher son nom à la réforme judiciaire dans ses États, et l'adhésion de la France seule manque aujourd'hui pour en assurer le succès.

La thèse que le kédive soutient n'est pas celle de la revendication de la justice territoriale. Il sait bien que, sur ce terrain, il serait en contradiction avec toutes les traditions historiques, et avec les intérêts politiques et commerciaux de l'Orient comme de l'Occident, du nord et du midi. C'est un point d'application que l'on invoque à Alexandrie et qui sera également revendiqué tôt ou tard, nous ne devons pas nous le dissimuler, à Constantinople. Hâtons-nous de dire que la représentation consulaire en Orient a toujours justifié par son intégrité et ses lumières le pouvoir judiciaire qui lui est dévolu. Mais le reproche fait à la juridiction consulaire est d'une nature plus générale. Il consiste à la représenter comme contradictoire et par conséquent inefficace. On dit que les jugements rendus par dix-sept consuls, pouvant donner lieu à dix-sept appels dans les pays les plus différents, créent la confusion et l'innovation, et laissent sans défense et sans protection les intérêts et la sécurité des nationaux.

De là le projet de réforme qui tout en main-

tenant l'exception, consacrée par les traités de 1535 et de 1730, en changent le mécanisme et substituent la juridiction des tribunaux mixtes à celle des consuls. Ces tribunaux seraient organisés de façon à donner la majorité en première instance comme en appel, aux magistrats désignés par les puissances européennes.

Si cette question était discutée ici, ce travail sortirait de son cadre. Il suffira de l'exposer et de dire que, pour maintenir intact l'esprit des capitulations, il est nécessaire de respecter les priviléges qu'elles ont consacrés et de n'en rien diminuer. Leur mode d'exercice seul pourrait être modifié, et il faut reconnaître que les grandes puissances ont déjà adhéré à ces modifications. Ramener les juridictions multiples et contradictoires à l'unité de législation, de compétence et d'organisation judiciaires, est une œuvre digne de toute la sollicitude de la diplomatie, mais cette œuvre ne sera profitable qu'à la condition de respecter dans les capitulations l'honneur de notre histoire. La sauvegarde de nos nationaux est la meilleure garantie des relations de l'Orient de Mahomet et de l'Europe chrétienne.

CHAPITRE V.

LA PAIX DE WESTPHALIE.

Les divers traités qui ont marqué le développement du droit public avant la paix de Westphalie. — Affranchissement légal du protestantisme. — Irritation des catholiques et des protestants. — Traités d'Osnabrück et de Munster. — Le traité de Westphalie contient le principe de la rivalité entre la maison de Habsbourg et la maison de Hohenzollern-Brandebourg. — Organisation de l'Allemagne. — Traité des Pyrénées entre la France et l'Espagne. — La ligue contre Louis XIV. — L'équilibre européen. — Henri IV, Richelieu, Mazarin.

Les divers traités qui ont marqu le développement du droit public avant la paix de Westphalie.

Longtemps avant la paix de Westphalie, des traités avaient été signés entre les différentes puissances de l'Europe. Le perfectionnement des mœurs, la formation des États et les besoins nouveaux qui en étaient résultés, les nécessités sociales qui sont une des conséquences naturelles de la civilisation, avaient contraint les souverains à resserrer, par des actes solennels, les liens que les circonstances ou les sym-

pathies avaient créés entre eux. Contentons-nous de citer dans cette longue liste quelques-uns de ceux qui ont le plus de rapports avec notre sujet; par exemple, le traité de 1456, entre la France et le Danemark, pour la navigation du Sund; celui de 1516, entre la France et la Suisse qui consacre une amitié perpétuelle entre ces deux pays; le traité de navigation de 1606, entre l'Angleterre et la France. Il faut également rappeler ceux entre l'Espagne, le Portugal et le saint-siége, lesquels se rapportent aux découvertes faites dans l'Amérique, aux délimitations des frontières dans le nouveau-monde et aux prétentions de la cour de Rome en faveur de ses missionnaires.

Quoique la première partie du dix-septième siècle soit presque exclusivement occupée par la guerre de Trente ans, et que les traités de cette époque aient été conclus en grande partie en vue de ses différents épisodes, cependant nous ne pouvons omettre le pacte de navigation de 1642, entre l'Angleterre et le Portugal; la convention de 1645 par laquelle l'Espagne concède certains priviléges aux marchands anglais établis à Séville, à Cadix et à Malaga; le traité de navigation de 1646 entre la

France et les Pays-Bas; celui de 1647, entre les Pays-Bas et le Danemark pour le péage du Sund.

Comme on le voit, chacun de ces actes avait sa valeur individuelle, et les principes se formaient et se consolidaient au milieu de ces conflits sanglants et de ces luttes mémorables. Mais aucune de ces conventions n'avait l'importance générale qu'allaient acquérir les traités de Westphalie, lesquels ont été, pendant près d'un siècle et demi, la base du droit public européen.

Affranchissement égal du protestantisme.

L'histoire, du reste, est pleine de ces sortes d'enseignements; elle montre que les progrès de l'humanité sont constants, mais qu'il faut toujours de terribles ébranlements pour que, du domaine théorique de la pensée, les idées nouvelles et généreuses passent à l'état de fait accompli et reconnu, et reçoivent du temps une sanction inébranlable, contre laquelle désormais nul n'osera plus s'élever. La Réforme et la liberté de conscience avaient été le but ou le prétexte de la guerre de Trente ans, et de cette longue lutte sortit l'affranchissement définitif du protestantisme. Il aura dans l'avenir une existence légale; la Réforme est un fait accompli. En vain la papauté réclame-

t-elle ; en vain veut-elle armer de nouveau le bras vengeur des souverains pour terrasser cet ennemi redoutable. La foi luthérienne ou calviniste a ses patrons avoués, ses chefs reconnus qui s'en servent, nous en convenons volontiers, comme d'une arme politique, mais qui sauront la protéger et la défendre. Charles Ier mourra sur l'échafaud pour avoir résisté à cette impulsion, et Jacques II y perdra sa couronne.

Irritation des catholiques et des protestants. Traités d'Osnabrück et de Munster.

Pourtant ce ne fut pas sans de grands tiraillements que furent signés les traités de Westphalie, et c'est à dessein que nous disons dans cette circonstance les traités de Westphalie, et non le traité de Westphalie. L'irritation était telle entre les catholiques et les protestants, que les plénipotentiaires des différentes puissances ne purent pas être réunis dans un seul lieu. Il fallut neutraliser deux villes, Munster et Osnabrück (1641), et les négociations durèrent sept années. A Munster, le roi de France traite séparément avec l'empereur d'Allemagne ; à Osnabrück, la Suède, la plus considérable des puissances protestantes, traite en son nom personnel et au nom de ses alliés. A Munster, sont signés des arrangements spéciaux entre

l'Empereur et le roi de France, arrangements qui seront de nouveau confirmés par le traité des Pyrénées. A Osnabrück, est réglée l'organisation de l'Allemagne, telle qu'elle durera jusqu'à la Révolution française. Le traité d'Osnabrück est en conséquence une série de stipulations compliquées où se plaît le méthodisme germanique.

Les traités de Munster et d'Osnabrück ne peuvent donc pas être séparés l'un de l'autre, et c'est pourquoi dans l'histoire on est convenu de les confondre sous le nom général de *Paix de Westphalie.*

La paix de Westphalie contient le principe de la rivalité entre la maison de Habsbourg et la maison de Hohenzollern Brandebourg.

De la paix de Westphalie sortit nécessairement le partage plutôt moral et politique de l'Allemagne que son partage réel. Certes l'Allemagne était encore bien morcelée, puisque, malgré toutes les médiatisations des princes ou des comtes illustrissimes consacrées en 1648, il restait encore plus de trois cents souverains sur son territoire; mais la force des choses allait faire graviter vers leur centre naturel les sympathies des peuples, soit qu'ils fussent demeurés catholiques, soit qu'ils fussent devenus protestants. L'Autriche et la maison de Habsbourg pesaient incontestablement d'un

poids immense dans la balance des destinées de l'Allemagne ; mais déjà l'électeur de Brandebourg, surnommé le Grand Électeur, s'était distingué pendant la guerre de Trente ans, et à la paix de Westphalie il s'était taillé dans la dépouille des vaincus une pièce où son arrière petit-fils trouvera l'étoffe de son manteau de roi. Tout naturellement désormais les catholiques tourneront leurs regards vers l'Autriche, de même que les protestants se rattacheront à Berlin.

Organisation de l'Allemagne.

« Après les quatre maisons souveraines d'Autriche, de Bavière, de Saxe et de Brandebourg, les plus importantes étaient celles de Brunswick, de Lunebourg, de Wurtemberg, de Hesse, de Holstein, de Bade et de Mecklembourg.

« La puissance législative de cette grande confédération appartenait à la diète de l'Empire, composée de trois colléges, celui des électeurs, celui des princes, et enfin celui des villes impériales. Pour qu'un *recès* ou décret de la diète fût promulgué, il fallait, en théorie, qu'il fût approuvé par ces trois colléges; leur consentement se déterminait par des votes. Mais, dans la pratique, l'accord entre l'Empe-

reur et les colléges des électeurs et des princes l'emportait sur le dissentiment du collége des villes impériales.

« Le premier collége était composé de huit membres ; à savoir : les trois électeurs ecclésiastiques de Mayence, Cologne et Trèves, et les cinq électeurs séculiers : le roi de Bohême, le duc de Saxe, le marquis de Brandebourg, le duc de Bavière, et le palatin du Rhin. L'électeur de Mayence, archichancelier du saint Empire romain, était le président de ce collége.

« Le second collége, celui des princes, était bien plus nombreux et plus compliqué quant à son organisation. Les deux cent quarante-six membres de ce collége étaient subdivisés en trois classes. La première classe se composait des archevêques, des évêques, des abbés, des grands-maîtres des ordres de chevalerie et des abbesses. La seconde classe comprenait les ducs et landgraves. Les comtes, les barons et les margraves, formaient la troisième classe. Les votes étaient partagés selon la nature, l'étendue et le nombre des souverainetés.

« Quelques-uns des membres de la première classe votaient individuellement (*viriatim*), d'autres votaient collectivement (*curiatim*).

Les archevêques, les abbés et les grands-maîtres des ordres de chevalerie votaient de la première manière, quand, à leur charge, ils réunissaient la dignité de prince. Comme la même personne pouvait fort bien posséder plusieurs principautés ecclésiastiques, elle avait droit à autant de votes que les États qu'elle possédait avaient de voix selon l'organisation de l'Empire. Les prélats qui n'étaient point princes étaient divisés en deux sections dont chacune avait droit à une voix; la section de Souabe contenait quinze abbés et cinq abbesses, tandis que celle du Rhin était composée de huit abbés et onze abbesses.

« La seconde classe de ce deuxième collége ne comprenait que les princes qui avaient le droit de voter individuellement. Quelques-uns d'entre eux avaient même plusieurs voix. Ainsi le roi de Suède avait droit à trois voix pour les duchés de Bremen, de Verden et de la Poméranie ultérieure; le marquis de Brandebourg avait droit à cinq pour l'électorat, les principautés de Halberstadt, Minden, Camen et la Poméranie citérieure. La maison de Hanovre en avait quatre, et ainsi les autres.

« Les membres de la troisième classe com-

posée des comtes immédiats, au nombre de cent cinquante, ne pouvaient voter que collectivement et n'avaient en tout que quatre voix.

« Le second collége était présidé tantôt par l'archevêque de Salzbourg, tantôt par l'archiduc d'Autriche.

« Le troisième collége, celui des villes impériales, était partagé en deux sections : celle du Rhin, qui comprenait vingt-cinq villes, et celle de Souabe, qui en comprenait trente-sept. Chaque section avait un vote collectif.

« Mais cette manière compliquée de délibérer n'était observée que dans les diètes générales où l'Empereur présidait en personne. Dans les diètes ordinaires, tout le corps germanique n'était représenté que par vingt-quatre députés, dont quatre électeurs, six évêques princes et un prélat, sept princes séculiers, deux comtes et quatre députés des villes. On formait ainsi cinq classes de représentants dont chacune à tour de rôle était tenue d'être présente pendant six mois aux séances de la diète. Les princes étaient libres de s'y présenter en personne ou de s'y faire représenter par des députés, et, dans la pratique, le plus souvent, les vingt-quatre représentants étaient remplacés par des délégués envoyés à cet effet. Cette

organisation fut complétée en 1654, et la diète, devenue permanente en 1663, siégea à Ratisbonne depuis ce moment jusqu'à la chute de l'Empire germanique en 1806.

« Les décrets de la diète avaient besoin de la sanction impériale. L'élection de l'Empereur, qui avait commencé par être populaire, finit bientôt par appartenir à peu près exclusivement aux huit électeurs ; mais, par l'usage qui s'était insensiblement établi de nommer le fils aîné de la maison d'Autriche roi dês Romains, la couronne impériale était devenue de fait héréditaire [1]. »

Des clauses souscrites à Munster entre le roi de France et l'empereur d'Allemagne, et qui ayant pour but de lier les deux parties contractantes catholiques, ne figurent pas dans le traité d'Osnabrück. Elles sont confirmées d'ailleurs par le traité des Pyrénées. Les voici :

§ 1. Rétablissement de la paix entre l'Empereur et la France, leurs alliés et adhérents.

1. Henri Wheaton, *Histoire du progrès du droit des gens.*

§ 2. Engagements des deux parties de ne pas soutenir les ennemis l'une de l'autre[1].

§ 3. Stipulations au sujet du cercle de Bourgogne.

§ 4. Stipulations au sujet du duc de Lorraine[2].

§ 69. Cessions faites à la France en général.

§ 70. Cession des évêchés de Metz, Toul et Verdun.

1. Si une puissance, telle qu'elle soit, attaque le Roi Très-Chrétien ou le Roi Catholique dans la partie des terres que chacun d'eux possède actuellement ou qu'il possédera en vertu du traité des Pyrénées, l'autre contractant ne pourra donner aucun secours à cette puissance ennemie, quoiqu'elle fût son alliée. (Traité des Pyrénées confirmant le traité de Munster.)

Dans le cas que des alliés de la France et de l'Espagne aient quelques querelles, on tâchera de les concilier à l'amiable. Si les bons offices sont inutiles et qu'on prenne les armes, les secours que les deux couronnes donneront à leurs alliés ne rompront point la paix qui règne entre elles. (Traité des Pyrénées.)
(Mably, *le Droit public de l'Europe fondé sur les traités.*)

2. Le Roi Très-Chrétien consent à rétablir le duc Charles IV de Lorraine dans ses États, à la réserve de Moyenvic, ville impériale qui a été réunie au domaine de France par le traité de Munster, du duché de Bar, des villes de Stenai, Dun, Jametz, et de leur territoire. Les fortifications de Nancy seront démolies. Les ducs de Lorraine désarmeront, et toutes les fois qu'ils en seront requis, ils seront tenus de donner passage aux troupes de France pour communiquer des trois évêchés en Alsace. Enfin, en cas que le duc de Lorraine refuse d'accepter quelques-unes de ces conditions ou y contrevienne dans la suite, le Roi de France restera ou rentrera en possession de la Lorraine. (Traité des Pyrénées, art. 62 à 78, confirmant le traité de Munster; Mably, *id.*)

§ 72. Cession de Pignerol.

§ 74. Cession de Brisach et de l'Alsace[1].

§ 73. Cession de la souveraineté de l'Alsace.

§ 75. Conservation de la religion catholique dans les provinces.

§ 76. Cession du droit d'avoir des garnisons à Philippsbourg.

§ 81. Plusieurs villes d'Alsace seront démantelées.

§ 82. Saverne conservera sa neutralité; il ne sera pas construit de forteresses sur la rive droite du Rhin depuis Bâle jusqu'à Philippsbourg, etc.

Empruntons à l'éditeur de la traduction de

1. L'Empereur, pour lui et sa maison, et l'Empire, cèdent à la France la ville de Brisach et les villages de Hoolstat, Niederrimsing, Aharten et Charren, qui en dépendent. Elle les possédera en toute souveraineté, de même que la haute et basse Alsace, le Zuntgau et la préfecture des dix villes impériales avec leur dépendances. Ces pays seront incorporés à perpétuité au royaume de France, à la charge d'y maintenir la religion catholique dans le même état qu'elle était sous les princes de la maison d'Autriche. L'Empereur, l'Empire et l'Archiduc Ferdinand-Charles délient tous les sujets de ces provinces cédées du serment de fidélité; dérogent à tous et chacun des décrets, constitutions, etc., qui défendent l'aliénation des droits et des biens de l'Empire. Dans la prochaine diète, on ratifiera de nouveau cette aliénation; et, quelque pacte ou proposition qu'il puisse se faire dans l'Empire d'en recouvrer les biens et les droits, jamais on n'entendra parler de la présente aliénation. (Traité de Munster, art. 73 et suiv.; Mably, *id.*)

l'*Histoire de la guerre de Trente ans* par Schiller les réflexions par lesquelles il termine cet ouvrage, et nous aurons une juste idée du rôle que la paix de Westphalie donnait en Europe à la France de 1648 :

« On sait que, par le traité de Westphalie, l'Empire abandonna ses anciennes prétentions sur les évêchés de Toul, Metz et Verdun, conquis sous le règne de Henri II, et sur Pignerol, cédé par le duc de Savoie en 1632. Il livrait en outre à la France les landgraviats de haute et basse Alsace, le Sundgau, Vieux-Brisach, la préfecture de Haguenau, et le droit de tenir garnison à Philippsbourg. L'acquisition de l'Alsace nous donnait le Rhin pour limite; Pignerol nous livrait l'Italie, Vieux-Brisach et Philippsbourg l'Allemagne. C'étaient là pour nous d'utiles, de glorieux résultats.

« La Suède, notre alliée, devint la puissance prépondérante dans le Nord. Outre la principauté de Rugen, la ville de Wismar et plusieurs bailliages voisins, elle reçut la Poméranie citérieure, et, en échange du reste de cette province et de l'évêché de Camen, dont elle devait hériter un jour après l'extinction des

mâles de la maison de Brandebourg, on lui donna les évêchés de Brême et de Werden érigés en duchés. Ces fiefs, qui relevaient directement de l'Empire, firent entrer la Suède dans la Confédération germanique et lui assurèrent trois voix aux diètes.

« L'électeur de Brandebourg acquit le fertile pays de Magdebourg, qui valait mieux que son margraviat, les villes de Camen, d'Halberstadt et la principauté de Minden.

« La maison palatine fut rétablie dans ses droits, mais le haut palatinat demeura à la Bavière. Un huitième électorat fut créé en faveur des comtes palatins.

« L'Allemagne, si cruellement ravagée par la guerre, fit tous les frais de la paix. Elle indemnisa la France et la Suède en leur cédant des villes et des provinces.

« Le traité de Westphalie ne fut pas seulement un traité de pacification entre l'Allemagne et les puissances étrangères, mais encore une loi constitutionnelle et fondamentale qui a régi l'empire germanique jusqu'à sa dissolution définitive au commencement du dix-neuvième siècle, de même que ses stipulations diplomatiques ont servi de base à toutes les négociations jusqu'en 1789.

« En sanctionnant les usurpations successives des princes, ce traité consacra et consolida les changements profonds qu'avaient éprouvés les formes du gouvernement de ce pays. La participation des États à l'administration générale et à la puissance législative, leur souveraineté sur leurs sujets qui jusqu'alors n'avaient été que leurs justiciables et leurs administrés, le droit de faire la guerre, de conclure la paix, de signer des alliances avec des pays voisins, furent solennellement reconnus. Ainsi le pouvoir impérial était annulé, en attendant que Napoléon Ier le fît disparaître pour toujours, et le territoire allemand, divisé en trois cent soixante-sept États indépendants, restait ouvert aux étrangers. Ce fractionnement du sol, qui plaçait en quelque sorte l'Allemagne sous la protection de la France, principale garante du traité, fut pour ce pays la conséquence déplorable de ses longs déchirements et de la paix humiliante qu'il venait de subir.

« L'Allemagne y gagna du moins la liberté religieuse. Les transactions de Passau et d'Augsbourg furent confirmées. Les calvinistes furent admis avec les luthériens au bénéfice de ces traités, et les deux partis, compris

sous la dénomination générale de protestants, furent représentés depuis dans la chambre impériale et dans le conseil aulique. Le despotisme religieux disparut pour toujours; mais, si l'Allemagne resta une grande nation, elle cessa d'être un grand État. La France hérita de sa suprématie et la garda pendant la seconde moitié du dix-septième siècle. »

Traité des Pyrénées entre la France et l'Espagne.

Le traité de Westphalie n'amena pas la paix générale; la guerre continua entre la France et l'Espagne jusqu'au jour où Mazarin et don Luis de Haro signèrent dans l'île des Faisans le traité de 1659.

« Le cardinal Mazarin nous a laissé dans ses lettres un détail curieux et circonstancié de cette négociation. Don Luis de Haro, naturellement faible, timide et irrésolu, n'avait presqu'aucune connaissance des affaires d'Europe. Ne voulant que vaguement la grandeur de son maître, il ne s'était fait aucun principe fixe et certain auquel il rapportât toutes ses vues et toutes ses démarches. Mazarin avait, au contraire, toutes les lumières qu'on peut désirer dans un négociateur. Instruit à fond de toutes les affaires de l'Europe, il n'ignorait rien de

ce qui pouvait regarder les intérêts respectifs de la France et de l'Espagne. Tout le monde sait avec quelle sagacité ce ministre jugeait les hommes et s'en rendait le maître par leurs passions, avec quelle souplesse il se repliait à l'approche des difficultés, et avec quelle patience il restait attaché à ses principes quand il feignait de les abandonner pour y ramener son adversaire, et quelle abondance de ressources et d'expédients son génie lui fournissait dans une négociation. Ces talents lui furent inutiles dans les conférences des Pyrénées : il ne trouva à proprement parler d'autres difficultés à surmonter que l'irrésolution de don Luis de Haro qu'il fallait quelquefois brusquer, et sa vanité qu'il fallait toujours ménager[1]. »

La ligue contre Louis XIV.

Le règne de Louis XIV ne fut jusqu'à la paix d'Utrecht, en 1713, qu'une série de guerres parfois interrompues par des traités que nous allons énumérer. Mais la philosophie du règne de Louis XIV peut se résumer en quelques mots. De même qu'en 1648 le traité de Westphalie avait été conclu pour abaisser les

1. Mably, *le Droit public*, etc.

prétentions exorbitantes de l'empire d'Allemagne, de même les puissances de l'Europe, en vertu du système de pondération et de défense commune, s'unirent pour arrêter les prétentions non moins exagérées de la France. Pourtant, après la paix et malgré tous ses revers, Louis XIV conserva à sa maison le trône d'Espagne.

Au milieu de toutes ces guerres qui ensanglantèrent si longtemps l'Europe et où souvent les ennemis de la veille devenaient les amis du lendemain, il y a cependant pour l'historien, pour le philosophe, pour l'économiste, une grande satisfaction à voir les progrès des nations; malgré cette longue série de batailles, le droit public fait des conquête incontestables. Comme on le dirait en parlant des mathématiques, si l'inconnue n'est pas complétement dégagée, du moins commence-t-elle à apparaître. On en voit la preuve manifeste dans certains traités que nous nous contenterons de signaler. En 1650, une convention maritime est signée entre les Pays-Bas et l'Espagne. En 1654, un traité analogue est signé entre la Suède et la Grande-Bretagne. Tour à tour à l'envi, France, Portugal, différents pays de l'Allemagne, di-

verses républiques italiennes, Angleterre, Hollande, signent des conventions semblables. Ce qui ressort le plus clairement ce ces actes diplomatiques, ce sont les efforts des puissances pour arrêter des guerres d'extermination. C'est déjà le droit de médiation qui s'affirme. En même temps la Hollande, la Grande-Bretagne, le Portugal s'entendent pour protéger la sécurité du commerce et la liberté de navigation des fleuves.

La paix de Nimègue marque l'apogée de la gloire de Louis XIV (1678); mais bientôt l'ambition du grand roi réunit toute l'Europe contre lui, et la pacification générale n'a lieu qu'en 1713[1]. Nous passons à dessein sous silence le traité de Ryswick qui des deux côtés cachait des arrière-pensées et des sous-entendus. La paix qu'il procura à l'Europe fut, on le sait, de très-courte durée et ne servit qu'à cacher les préparatifs d'une nouvelle guerre.

L'équilibre européen.

Au point où en est cette étude, il importe de placer en pleine lumière les résultats qui s'en dégagent et les hautes et grandes leçons qui montrent, à travers les agitations et les

1. Voir, pour les traités, Dumont et le *Répertoire* de Tétot.

mobilités des choses humaines, le sens moral et le but de l'histoire. Dans ces transformations successives, se retrouve toujours ce qui [illegible]t la pensée fondamentale d'une société ou d'un peuple ; il y a ce qui la fait naître, ce qui lui fait obstacle et ce qui l'impose. C'est ainsi que la France marche à l'unité à travers les divisions de race, les discordes de classes, les luttes du pouvoir. L'unité avance toujours. Tantôt, c'est la théocratie qui en sera le levier. Tantôt, la féodalité qui en sera l'instrument. Tantôt, la royauté elle-même, ennemie des grands, qui en sera l'importante et magnifique personnification. Les guerres civiles, les guerres religieuses, serviront jusque dans leurs déchirements, à fonder l'œuvre nationale et sociale ; enfin les grands hommes naissent à temps, pour remplir la mission qui leur semble providentiellement destinée, et il est à remarquer que, dans notre histoire, ni les grands rois, ni les grands ministres, ni les héros, ni les législateurs, ne font défaut au salut de la patrie.

C'était un magnifique système que celui qui était éclos du génie de Charlemagne et qui, plaçant à la tête des deux pouvoirs temporel et spirituel deux chefs électifs, réduisait les rois héréditaires eux-mêmes, les évêques, les

princes, les nobles, aux rôles encore glorieux de lieutenants, chargés de distribuer la justice aux peuples et responsables de l'usage qu'ils faisaient de leur pouvoir vis-à-vis de celui dont l'autorité toute morale était incontestée.

Nous comprenons à merveille qu'il se trouve encore de nos jours des esprits éminents, qui formés à l'école de Joseph de Maistre, regrettent la perte de ce système, lequel, consciencieusement appliqué, offrirait tant de garanties à la liberté des peuples contre la tyrannie des souverains, et en demandent instamment le retour.

Il suffirait cependant de leur répondre que, même au moyen âge, des protestations très-vives s'élevèrent contre lui et en restreignirent singulièrement l'application. Que serait-ce de nos jours où la liberté de conscience est devenue presque un dogme et où l'incrédulité elle-même a le droit de s'afficher?

D'ailleurs deux faits d'une extrême importance vinrent, moins d'un demi-siècle après la prise de Constantinople, porter un coup terrible à l'édifice religieux et social de Charlemagne; leur influence se fait sentir encore de nos jours; nous voulons parler

de la découverte de l'Amérique et de la Réforme.

L'un changeait toutes les conditions économiques des nations; l'autre bouleversait les consciences et préparait une génération nouvelle qui ne voudrait plus se contenter des formules politiques et sociales du passé.

Selon nous, Luther et Christophe Colomb ont tracé la ligne de démarcation qui sépare le moyen âge de l'âge moderne. L'un et l'autre, avec leurs aspects si différents, sont les phares lumineux qui guident l'historien dans ses recherches à travers les profondes modifications subies par le droit public.

Le seizième siècle, qu'ils ont rendu si célèbre, est tout rempli des douloureuses convulsions produites par leurs audacieuses entreprises. On sent qu'une société nouvelle est née, qu'elle veut vivre et qu'elle n'a pas encore trouvé le régime organique qui doit lui assurer l'existence. Charles-Quint, qu'on peut considérer comme le dernier des Gibelins, tout en combattant le protestantisme, essaye d'affranchir de l'autorité spirituelle l'autorité temporelle, jusqu'alors regardée comme inférieure. Il fait traîtreusement attaquer dans sa capitale le pape Clément VII et le retient pri-

sonnier. Il peut croire un instant qu'il va réaliser la monarchie universelle.

Grâce à la bravoure de François Ier, à la finesse d'esprit d'Henri VIII et d'Élisabeth d'Angleterre, les peuples furent préservés de la domination germano-espagnole. Néanmoins l'avenir restait gros de dangers; l'Allemagne était toujours menaçante, quand trois hommes surgirent, à la suite l'un de l'autre, qui résolurent d'opposer une barrière puissante à des éventualités redoutables, en remplaçant le système malheureusement suranné de la théocratie par un système plus compatible avec la nouvelle humeur des peuples. Ils réussirent dans leur projet avec autant de bonheur qu'ils y avaient déployé de génie. Le premier conçut le plan et en prépara l'exécution; le second suivit fidèlement la ligne tracée; le troisième couronna l'œuvre.

C'est un grand honneur pour la France de les avoir eus tous les trois à sa tête, d'avoir donné naissance aux deux premiers et d'avoir adopté le troisième en lui confiant les destinées de l'État. Henri IV, Richelieu, Mazarin.

L'Europe décerna à Henri IV le surnom de Grand. La France ne voulut se souvenir que

de la bonté du prince qu'elle venait de perdre, tant il est vrai que les qualités du cœur sont tenues par les peuples à plus haut prix que celles de l'esprit. La postérité doit lui savoir gré d'avoir songé le premier à poser en Europe les bases d'une paix durable.

Grâce à son génie, la France était redevenue la nation riche et grande d'autrefois. L'industrie, le commerce, l'agriculture étaient prospères, les arts étaient en honneur; le trésor de l'État regorgeait d'or. Les nations voisines vaincues et respectueuses redoutaient de troubler cette tranquillité; mais comme son antique prédécesseur apercevant les Northmans du haut de son palais, le Béarnais pouvait trembler en regardant l'avenir, car la crainte seule qu'inspirait son nom arrêtait l'explosion de l'orage amoncelé à l'horizon.

L'Espagne et l'Autriche, alliées par le sang de leurs princes et par leurs intérêts réciproques pouvaient un jour ou l'autre se partager le monde. Les peuples de l'Italie étaient foulés; ceux des Pays-Bas, des Flandres, de la Franche-Comté respiraient à peine sous un joug de fer. Henri IV commença par aider la Hollande à conquérir son indépendance; il voulut ensuite rompre le lien qui unissait les deux héritières

de Charles-Quint, et, pour y arriver plus sûrement, intéresser à son projet l'Angleterre déjà puissante sur les mers. L'Italie aurait recouvré sa liberté. Les États protestants d'Allemagne auraient acquis l'autonomie. Les peuples scandinaves, belliqueux et commandés par des princes pleins de bravoure, devaient briser au Nord l'ambition démesurée de la maison d'Autriche. La Pologne devait arrêter les tentatives d'invasion de la Russie rejetée hors du concert européen et préparer la ruine des Turcs qui occupaient de riches provinces et étaient regardés comme une plaie dans le vieux monde.

En somme, cinq grandes puissances : la France, l'empire d'Allemagne, l'Espagne, l'Angleterre, la Pologne, unies dans un intérêt commun pour faire respecter l'indépendance des petits États; aucune d'elles assez forte pour agir seule et troubler à son profit la paix universelle, telle était la conception d'Henri IV. « Mes ennemis n'ont plus qu'une ressource contre moi », disait-il, au moment où il allait accomplir son grand projet; « ils me tueront. » Ils le tuèrent en effet, mais son idée lui survécut et Richelieu succéda à son génie.

Le grand ministre écrasa la féodalité par des exécutions sanglantes qui sont dans la mémoire

de tous ; il acheva de ruiner la théocratie, lui cardinal de l'Église romaine, en lançant contre la Valteline, province du saint-siége, une armée du roi très-chrétien, commandée par le duc de Rohan, un des héros des guerres de la Réforme.

S'occupant ensuite des affaires de l'Europe, il porta dans la diplomatie cet esprit entier et cette habileté de moyens qui l'avaient si bien fait réussir dans le gouvernement intérieur du royaume.

Excitant, d'un côté l'Empereur contre le fameux général Wallenstein; irritant celui-ci contre son souverain, il sème dans le camp de ses ennemis la division, source de faiblesse. Il détache la Bavière de l'alliance de l'Empire et joue un rôle à peine dissimulé dans la révolution qui sépara le Portugal de l'Espagne. Il s'allie avec le luthérien Gustave-Adolphe et le lance à travers les plaines de l'Allemagne, pendant qu'il passe un traité avec la Hollande et cherche à jeter une armée française dans les Pays-Bas autrichiens qu'il convoite pour son pays jusqu'à Anvers et Malines.

L'ensemble de ses projets avait été couronné de succès, et, comme l'a si justement observé Montesquieu, « il avait fait jouer à

Louis XIII le second rôle dans la monarchie et le premier dans l'Europe, » quand la mort vint le surprendre.

Le réveil de la guerre de Trente ans n'eut après lui d'autre résultat que de faire couler des torrents de sang inutile. L'adresse de Mazarin sut déjouer les nouveaux calculs de la maison d'Autriche. L'épée victorieuse de Condé et de la France traça dans l'Europe une nouvelle carte politique et ce qu'on a appelé l'équilibre européen fut fondé.

Cette constitution de l'Europe inspirait à l'un des esprits les plus chrétiens et les plus éminents du grand siècle, ces réflexions qui en résument toute la signification :

« Cette attention à maintenir une espèce d'égalité et d'équilibre entre les nations voisines est ce qui en assure le repos commun. A cet égard, toutes les nations voisines et liées par le commerce font un grand corps et une espèce de communauté. Par exemple, la chrétienté fait une espèce de république générale qui a ses intérêt, ses craintes, ses précautions à observer. Tous les membres qui composent ce grand corps se doivent les uns aux autres pour le bien commun, et se doivent encore à

eux-mêmes pour la sûreté de la patrie, de prévenir tout progrès de quelqu'un des membres qui renverserait l'équilibre et qui se tournerait à la ruine inévitable de tous les autres membres du même corps. Tout ce qui change ou altère ce système général de l'Europe est trop dangereux et traîne après soi des maux infinis.

« Toutes les nations voisines sont tellement liées par leurs intérêts les unes aux autres et au gros de l'Europe, que les moindres progrès particuliers peuvent altérer ce système général qui fait l'équilibre et qui peut seul faire la sûreté publique. Otez une pierre d'un voûte, tout l'édifice tombe, parce que toutes les pierres se soutiennent en se contre-poussant.

« L'humanité met donc un devoir mutuel de défense du salut commun entre les nations voisines contre un État voisin qui devient trop puissant, comme il y a des devoirs mutuels entre les concitoyens pour la liberté de la patrie. Si le citoyen doit beaucoup à sa patrie, dont il est membre, chaque nation doit à plus forte raison bien davantage au repos et au salut de la république universelle dont il est membre, et dans laquelle sont renfermées toutes les patries des particuliers.

« Les ligues défensives sont donc justes et nécessaires, quand il s'agit véritablement de prévenir une trop grande puissance qui serait en état de tout envahir. Cette puissance supérieure n'est donc pas en droit de rompre la paix avec les autres États inférieurs, précisément à cause de leur ligue défensive : car ils sont en droit et en obligation de la faire.

« Pour une ligue défensive, elle dépend des circonstances : il faut qu'elle soit fondée sur des infractions de paix ou sur la détention de quelques pays des alliés, ou sur la certitude de quelque autre fondement semblable. Encore même faut-il toujours, comme je l'ai déjà dit, borner de tels traités à des conditions qui empêchent ce qu'on voit souvent, c'est qu'une nation se sert de la nécessité d'en rabattre une autre qui aspire à la tyrannie universelle pour y aspirer elle-même à son tour[1]. »

Le temps qui donne aux grandes choses la consécration la plus enviable, semble avoir sanctionné l'œuvre d'Henri IV, de Richelieu et de Mazarin. Ni Louis XIV, avec les forces imposantes et les talents immenses qu'il eut à sa

1. Fénélon.

disposition, ni Napoléon Ier avec son incomparable génie militaire, ni la Révolution avec sa force dévastatrice n'ont pu prévaloir encore contre un système qui assure aux peuples l'indépendance et établit entre eux la solidarité d'intérêts. Des orages d'ambition ont pu causer des ravages momentanés, mais ils ont disparu devant le bon sens et l'intérêt universels. C'est pour nous un grand motif d'espérer à l'heure présente.

CHAPITRE VI.

LA PAIX D'UTRECHT.

Abaissement moral et politique de la France. — L'Europe à la mort de Louis XIV. — L'Europe pendant la régence et les premières années du règne de Louis XV. — La guerre de succession en Autriche. — La guerre de Sept ans; son contre-coup sur les différents États en Europe. — Influence de ces guerres sur le droit maritime. — Le pacte de famille et le droit public. — Le partage de la Pologne. — La guerre de l'indépendance de l'Amérique. — Le principe de la liberté des mers inscrit dans le traité de la France et des États-Unis. — La France se met à la tête du libéralisme maritime. — La neutralité armée. — Accession de l'Angleterre et des autres puissances maritimes. — Le traité du 3 septembre 1783 consacre l'indépendance des États-Unis. — Traité de 1785 entre les États-Unis et la Prusse. — Traité de commerce du 26 septembre 1786 entre la France et la Grande-Bretagne. — Opinion de Turgot sur la liberté de commerce.

Abaissement moral et politique de la France à la fin du règne de Louis XIV.

La mort de Louis XIV amena un apaisement général dans l'Europe entière.

Certes, depuis la paix d'Utrecht le grand roi n'était guère plus redoutable. La France était épuisée d'hommes et d'argent; son com-

merce et sa marine étaient ruinés; toutes les industries étaient en souffrance; la désaffectation éclatait de toute part; on était las enfin de tant de gloire qui avait été payée si chèrement, principalement pendant les dernières années de ce règne sans précédent dans l'histoire de l'Europe. La satisfaction de voir la maison de Bourbon occuper le trône d'Espagne était mal compensée par la situation humiliante faite à la France parmi les autres nations. L'heure des revers avait sonné, et il était facile de voir les plaies béantes léguées par ce despotisme souvent brillant et par cette centralisation à l'excès qui devait amener plus tard les plus cruelles calamités. Contrairement aux engagements les plus solennels, Louis XIV, sous l'influence de Mme de Maintenon, avait révoqué l'édit de Nantes, et les protestants français avaient été porter à l'étranger leurs industries et leurs arts, souvent même leur rancune contre la patrie ingrate.

En un mot, à la mort de Louis XIV la démoralisation était dans tous les rangs de la société française, et, de cette société élégante et polie, chez laquelle débordait le besoin de secouer ce masque de bigotisme dont l'avait couvert la maîtresse du vieux roi, allait sortir

la génération la plus futile, les hommes d'État les plus impropres qu'ait jamais connus notre pays, et en même temps les philosophes les plus éminents qui secoueront la poussière du passé et feront luire toutes les lumières de l'esprit humain.

Louis XIV avait été plus que vaincu; il avait été humilié. Mais ses adversaires demandaient le même repos qu'exigeait l'état de la France, car leurs blessures aussi étaient profondes. Aux traités de Westphalie les puissances de l'Europe avaient signé une paix générale et perpétuelle, et nous avons vu que cette paix n'avait été qu'une longue série de guerres : à la paix d'Utrecht, le besoin d'apaisement était aussi impérieux, il était peut-être plus sincère.

Il suffit du reste, pour s'en convaincre, de jeter un coup d'œil rapide sur l'état de l'Europe à la mort de Louis XIV.

L'Europe à la mort de Louis XIV.

En Angleterre, Georges Ier, de la maison de Brunswick-Hanovre, a été appelé au trône, comme étant le plus proche parent des Stuarts dans la ligne protestante. Mais que de soin ne faudra-t-il pas à ce nouveau souverain pour se faire accepter par la fière nation anglaise, si jalouse de ses droits et de ses prérogatives!

Georges Ier est toujours l'objet des méfiances de son Parlement. Sa situation, celle de son fils restent incertaines et contestées; et plus tard son petit-fils Georges III dira, non sans raison, qu'il est vraiment le premier roi d'Angleterre de sa race. Pendant la guerre de la succession d'Espagne, l'ambition personnelle de Marlborough a fait durer les hostilités plus qu'il n'en était besoin. Or, les Anglais de cette époque étaient dans une de ces dispositions d'esprit qu'on voit parfois chez eux et qui les portent à se désintéresser dans les affaires du continent. D'ailleurs, Georges Ier était électeur du Hanovre, prince allemand par conséquent, et le Parlement pouvait craindre que le roi n'employât les forces de la nation au profit de sa maison et au détriment des véritables intérêts britaniques. Que de ménagements ne fallait-il donc pas au roi d'Angleterre! Dans la situation qui lui était faite, il ne pouvait vouloir la continuation de la guerre.

La Suède a jeté son dernier éclat : Charles XII a été battu à Poltava par le souverain du nord par Pierre le Grand. Après avoir été au traité de Westphalie l'arbitre des destinées des nations protestantes, la Suède tombe pour ne plus se relever : elle passe au rang

de puissance de troisième ordre; son influence sera désormais bien amoindrie dans la réglementation du droit public de l'Europe.

La Prusse n'est plus le margraviat ou l'électorat de Brandebourg; la Prusse est un royaume, royaume, il est vrai, de deux millions d'habitants; mais le titre de roi à lui seul a une valeur immense. Ce titre, Frédéric I[er] l'a arraché à la faiblesse de l'empereur d'Allemagne, Léopold I[er], et malgré les protestations du pape. La Prusse et l'Autriche seront désormais deux monarchies en présence. La préséance de l'empereur disparaît en quelque sorte devant la qualification de Majesté, dont jouit également le roi de Prusse. D'un inférieur l'empereur a fait un égal, pis que cela, un rival, un compétiteur, un ennemi naturel. La monarchie prussienne n'est, du reste, pas seulement une monarchie prussienne : dès son berceau, elle montre ce qu'elle sera un jour; tout s'y réglemente dès la première heure, tout s'y militarise. Depuis le roi jusqu'au plus humble de ses sujets, la Prusse se fait une nation de soldats prêts à la défense, prêts à l'attaque. On dirait de ce pays un vaste camp retranché, à l'imitation de ceux que les Romains construisaient dans les pays qu'ils sou-

mettaient à leur domination. Le temps des guerres de religion est passé, et le mot de *Réforme* n'est pas prononcé au traité d'Utrecht; pourtant c'est la Prusse qui prend en main la cause de ses coreligionnaires. Il faut donc à ce souverain de date récente la paix à l'intérieur, la paix à l'extérieur, et la période de calme qui suit la mort de Louis XIV sert merveilleusement les desseins de Frédéric Ier.

L'Autriche a été suffisamment indemnisée à la paix d'Utrecht. Si d'une part elle est toujours menacée par les Turcs, d'autre part elle a gagné presque toute l'Italie, et elle usera ses forces à impatroniser son pouvoir dans ce pays dont la domination lui échappera un jour.

L'Espagne est encore plus épuisée que la France. Philippe V règne sans conteste, mais sur un pays ruiné par ses prédécesseurs, ravagé par la guerre. Subordonnée d'abord à l'influence de la princesse des Ursins, femme d'intrigue, qui réduit trop souvent la politique à des questions de boudoir, plus tard à celle du cardinal Albéroni, homme d'un génie puissant, mais qui a le tort de substituer ses visées personnelles à l'intérêt de la nation qu'il gouverne, la bonne volonté du roi demeure stérile. S'il peut dire encore, comme Philippe II, que

« le soleil ne se couche jamais dans ses États, » les rayons en sont singulièrement affaiblis, et l'éclat qu'ils jetteront encore une fois sous Charles III ne sera que passager.

La papauté elle-même est profondément troublée. Au dernier siècle, elle s'est perdue dans les querelles des molinistes et des jansénistes, et les soins de Clément XI consistent à ramener la paix, l'ordre et le calme dans l'Église. Nous ne sommes déjà plus à l'époque où les papes déliaient les sujets du serment de fidélité. Louis XIV, malgré sa piété, n'a-t-il pas, en une circonstance mémorable, exigé des excuses du successeur de saint Pierre, et maintenu même vis-à-vis du saint-siége les priviléges et l'honneur de sa couronne? Louis XIV voulait bien rester le fils aîné de l'Eglise, mais il était gallican et roi de France.

L'Europe pendant la Régence et les premières années du règne de Louis XV.

Le traité d'Utrecht était loin d'avoir réalisé toutes les espérances qu'on en pouvait concevoir au point de vue des relations commerciales et industrielles des nations, qui sont en réalité les véritables bases du droit public des peuples; et pourtant les premières années du règne de Louis XV ne furent inquiétées que par des intrigues de cour menées par le duc et

la duchesse du Maine et par le célèbre ambassadeur d'Espagne, le prince de Cellamare. Successivement furent conclus les traités de la triple et de la quadruple alliance. La paix fut donc maintenue à peu près intacte jusqu'à la guerre de la succession d'Autriche. Pourtant deux faits importants eurent lieu que nous nous contenterons de noter en passant : l'infant d'Espagne, don Carlos, le même qui devint Charles III, conquit le royaume de Naples contre les impériaux, et le roi de Pologne, Stanislas Leczinski, reçut, en compensation de la perte de ses États le duché de Lorraine, qu'il devait laisser à la France. Le duc François de Lorraine avait épousé Marie-Thérèse, fille de l'empereur Charles VI, et était devenu duc de Toscane.

La guerre de la succession d'Autriche.

La guerre de la succession d'Autriche dura huit années et elle se termina par le triomphe de Marie-Thérèse, en ce sens que l'impératrice fit couronner son époux, François de Lorraine, empereur d'Allemagne (traité d'Aix-la-Chapelle, 1748). Mais elle avait perdu la Silésie et, quelques années plus tard, allait recommencer la guerre de Sept ans, qui n'était en quelque sorte qu'une guerre de revendication.

Cette guerre se termina à son tour par les deux traités de Paris et d'Hubertsbourg (1763).

Résultats de la guerre de la succession d'Autriche et de la guerre de Sept ans au point de vue de l'influence des différents États de l'Europe.

La guerre de sept ans eut des résultats incalculables. Pour la première fois la Russie intervient directement dans le règlement intérieur des affaires de l'Europe. Façonnée à la hâte par Pierre le Grand, la Russie garde bien chez elle ce caractère asiatique qui lui est propre, mais elle pèse désormais d'un grand poids dans la balance des nations civilisées. En conquérant et en gardant à la paix les provinces allemandes suédoises des bords de la Baltique, la Russie fait un pas de plus vers l'Occident; en un mot, son élévation et ses prétentions vont désormais changer les bases de l'équilibre des États. La Suède perd les provinces allemandes que garde la Russie, et la Poméranie que gagne la Prusse. Outre la Poméranie, la Prusse a conquis la Silésie sur les impériaux, et la Silésie s'identifiera d'autant plus facilement à elle, qu'elle est elle-même protestante. Il est aisé, à la paix d'Ubertsbourg, de voir déjà poindre le lien qui unira la Russie à la Prusse. Si la couronne impériale se fixe définitivement dans la maison de Habsbourg; si l'époux de Marie-Thérèse acquiert le titre

d'empereur, l'Autriche perd irrévocablement une riche province. L'Espagne tombe de plus en plus au rang de puissance de second ordre, et la Hollande a perdu tout son ancien prestige.

Influence de ces guerres sur le droit maritime.

La guerre de la succession d'Autriche et la guerre de Sept ans, dans lesquelles par suite de leur changement de politique, l'Angleterre et la France furent toujours ennemies, donnèrent lieu à diverses questions de droit maritime. Il convient d'abord d'établir que les applications de ce droit varièrent chez les différentes nations; elles se réglaient le plus souvent d'après leurs propres appréciations ou d'après leurs sympathies. Quelques puissances même avaient signé des traités spéciaux qui les liaient et qui les faisaient sortir des termes du droit commun; quelques autres avaient seulement adopté sur les prises la loi du consulat de la mer.

Il n'y eut donc pas à cette époque de ces règles fixes que les nations adoptent universellement. Le droit conventionnel était le plus général : c'est-à-dire que telle puissance accordait à une autre puissance, en vertu de circonstances spéciales ou d'alliance préexistante, des conditions favorables qu'elle n'ac-

cordait pas à toutes. Pourtant la France « fait un changement essentiel dans sa législation maritime en la rapprochant des principes du Consulat de la mer. L'ordonnance du 21 octobre 1744 a exempté de la saisie les vaisseaux neutres chargés de marchandises ennemies, en confisquant seulement les marchandises ennemies, et a fait relâcher les vaisseaux avec le reste de la cargaison, à l'exception des objets de contrebande de guerre. Cependant la même ordonnance renouvelle deux restrictions fort remarquables contre la liberté du commerce neutre et qui étaient comprises dans l'ordonnance antérieure du 23 juillet 1704, savoir :

« 1° Toutes les marchandises du crû, fabrique ou manufacture du pays ennemi, furent déclarées confiscables, à l'exception des cargaisons des vaisseaux neutres, naviguant directement du port ennemi où les marchandises furent chargées, vers un port de leur propre pays.

« 2° Il fut défendu aux vaisseaux neutres de transporter une cargaison d'un port à un autre port ennemi, quelle que fût l'origine, ou à quelque personne qu'appartînt la propriété des marchandises.

« La France avait conclu avec les villes hanséatiques, en 1716, trois ans après la paix d'Utrecht, un traité de navigation et de commerce, par lequel la concession faite à ces républiques, par la convention de 1655, fut rapportée, et les marchandises neutres chargées sur les vaisseaux d'un ennemi furent de nouveau soumises à la confiscation, aussi bien que les marchandises ennemies chargées sur un vaisseau neutre, les vaisseaux seulement étant exempts dans ce dernier cas[1].

« En 1739, une convention fut conclue entre la France et la Hollande, par laquelle fut renouvelé le traité de commerce et de navigation signé entre les deux puissances à Utrecht, en 1713, et qui avait expiré, et les deux maximes de *vaisseaux libres, marchandises libres*, et de *vaisseaux ennemis, marchandises ennemies*, furent rétablies comme droit conventionnel entre les deux puissances. »

En 1742, un traité de commerce fut conclu entre la France et le Danemark, par lequel les mêmes règles furent établies.

Les vaisseaux danois et hollandais furent

1. Wheaton, *Histoire des progrès du droit des gens.*

exceptés, par suite de ces stipulations de l'application de l'ordonnance française de 1744. Il leur fût permis de naviguer librement de leurs propres ports à un autre port neutre ou bien à un port ennemi, ou d'un port ennemi à un autre, autre que les places bloquées, quel que fût le propriétaire de la cargaison ennemie ou neutre, excepté toutefois les marchandises de contrebande; la même exception fut étendue à la navigation de la Suède et des villes hanséatiques, avec cette condition que les marchandises ennemies chargées sur les vaisseaux de ces deux nations continueraient à être confiscables pendant que le vaisseau et le reste de la cargaison seraient relâchés. Cependant l'exemption complète fut depuis concédée aux vaisseaux suédois, par suite de traités spéciaux entre la France et la Suède. L'Espagne jouissait du même privilége, d'après le traité encore subsistant des Pyrénées de 1659. D'un autre côté les priviléges concédés à la Hollande et aux villes hanséatiques furent révoqués, de manière que les seuls États qui jouissaient encore, sous la législation maritime française, du principe de *vaisseaux libres, marchandises libres*, à l'époque où Valin écrivait, furent l'Espagne, le Danemark et la

Suède[1]. Et ce que nous disons là des relations de la France avec les autres nations maritimes eut lieu également en Angleterre : cette dernière puissance avait concédé à la Hollande des avantages spéciaux qui avaient contraint les Provinces-Unies à sortir de la neutralité vis-à-vis de tous les belligérants.

Tels furent en résumé les principes du droit public maritime pendant cette période du dix-huitième siècle. Nous verrons bientôt que lors de la guerre de l'indépendance de l'Amérique, le droit maritime, grâce à l'influence française, fit de nouveaux progrès.

Les conséquences du pacte de famille au point de vue du droit public.

Un des traités de cette époque que nous plaçons au nombre des plus importants, car il indique une politique à longue portée, et auquel les troubles de la Révolution vinrent mettre fin, fut le pacte de famille, signé à Paris, le 15 août 1761, entre la France et l'Espagne. En vertu de ce traité, le gouvernement de Sa Majesté Très-Chrétienne, en France, et le gouvernement de Sa Majesté Catholique en Espagne, accordaient à leurs sujets respectifs non-seulement le traitement de la nation la

1. Wheaton, *id. id.*

plus favorisée, mais même le traitement national, de telle sorte que les Espagnols et les Français en France, les Français et les Espagnols en Espagne étaient mis sur le pied de la plus parfaite égalité. Il y avait là, comme on le voit, la base d'un Zollverein latin, et il nous semble qu'il suffit d'indiquer la tendance qui se manifesta alors pour qu'on comprenne sans de plus longs développements l'importance à la fois politique et commerciale de cette entente entre les cours de France et d'Espagne

Le partage de la Pologne.

Nous avons à parler maintenant d'un fait douloureux et qui fut la négation la plus complète, la plus flagrante et la plus violente des progrès du droit public qu'avait faits l'Europe moderne. Le partage de la Pologne fut consommé le 25 juillet 1772. Depuis que la couronne était devenue élective, la Pologne était le centre de toutes les intrigues; c'était à qui, parmi les familles souveraines, placerait un des siens sur ce trône éphémère. La Pologne était un champ clos ouvert à toutes les convoitises, et, en même temps qu'elle perdait chaque jour de sa gloire et de son prestige, ses puissants voisins devenaient de plus en plus dangereux. Le partage était facile à prévoir, du

jour où la Russie entrait dans le concert européen, et lorsque la Prusse n'avait qu'une politique d'envahissement. Choiseul était tombé en France, et l'Autriche, qui allait avoir à ses portes deux rivaux si dangereux, l'Autriche n'était pas en état de résister seule à la Prusse et à la Russie; elle préféra se faire complice et elle prit sa part.

La guerre de l'indépendance de l'Amérique.

Pendant que dans la vieille Europe disparaissait le royaume de Pologne, une puissance nouvelle s'élevait de l'autre côté des mers, destinée à montrer au monde ce que peut un peuple libre, maître de lui-même. On sait les innombrables colonies que l'Angleterre possédait dans l'Amérique du Nord, qui s'étaient successivement accrues de la Louisiane et du Canada cédés par le traité de Paris. On se souvient également comment, à propos d'une taxe sur les thés, les colons anglais furent amenés à prendre les armes contre la mère patrie. Est-il besoin de rappeler ici le nom de l'immortel Washington? la jeune noblesse française, conduite par le marquis de la Fayette, voguait avec enthousiasme vers cette nouvelle terre de liberté. L'esprit philosophique avait soufflé sur la France, et le courant était irré-

sistible. Mais au dessus de sa signification poétique, chevaleresque et libérale, cette expédition de la Fayette avait un caractère pratique et politique qui ne pouvait échapper au cabinet de Versailles. En 1778, le gouvernement de Louis XVI reconnaît l'indépendance des États-Unis : il s'ensuivit entre les cours de France et d'Angleterre des pourparlers et des récriminations qui aboutirent définitivement à la guerre.

Mais ce qu'il nous importe de constater, ce sont les principes nouveaux en fait de droit maritime, inscrits dans les traités passés entre la France et les États-Unis.

Principe de la liberté des mers inscrit dans les traités entre la France et les États-Unis.

Les déclarations du 1er septembre 1778, relatives au traité de commerce signé le 6 février de la même année, entre la France et les États-Unis de l'Amérique du Nord, portaient que les vaisseaux libres rendaient les marchandises libres. Ce document faisait suite au règlement français pour la navigation neutre du 26 juillet précédent, dont voici les principales dispositions. Son article premier défendait aux croiseurs français de saisir des vaisseaux neutres, même s'ils naviguaient d'un port ennemi à un autre port ennemi, à moins toutefois que ces

ports ne fussent bloqués, investis ou assiégés. Des vaisseaux neutres chargés de contrebande de guerre, pouvaient être pris et la contrebande de guerre saisie; mais le vaisseau et la cargaison non contrebande de guerre devaient être rendus, à moins toutefois que la contrebande de guerre ne comptât pour les trois quarts dans le chargement du navire. Cependant, au cas où les ennemis n'auraient pas fait aux bâtiments de commerce français une concession analogue six mois après la promulgation de cette ordonnance, le cabinet de Versailles se réservait de révoquer ce dernier article.

La France se met à la tête du libéralisme maritime.

Comme on le voit, et il est glorieux pour nous de l'enregistrer, la France se mettait par cette sage ordonnance à la tête du libéralisme maritime du monde; elle devançait ce principe nouveau qui prit naissance précisément pendant la guerre de l'indépendance de l'Amérique, et qu'on est convenu d'appeler la neutralité armée.

La neutralité armée.

Bien que le principe de la neutralité armée fît faire un grand pas au progrès du droit public maritime, il est curieux d'avoir à con-

stater qu'il naquit d'une intrigue de cour et du caprice d'une souveraine ambitieuse de faire parler d'elle. Pendant la guerre de l'indépendance de l'Amérique, l'Angleterre avait pu craindre de voir toutes les puissances maritimes liguées contre elle, et elle avait cherché à nouer une alliance avec la Russie. Une lutte d'influence entre le ministre de Catherine et son favori modifia profondément les propositions anglaises et le principe de la neutralité armée sortit de ce conflit. Les clauses proposées par la souveraine du nord aux cours de Versailles, de Madrid et de Londres furent les suivantes :

« 1° Que tous les vaisseaux neutres pourront naviguer librement de port en port et sur les côtes des nations en guerre ;

« 2° Que les marchandises appartenant aux sujets des puissances belligérantes seront libres dans des vaisseaux neutres, excepté les articles de contrebande ;

« 3° Que l'impératrice, quant à la spécification des marchandises ci-dessus mentionnées, s'en tient à ce qui est dans les 10e et 11e articles de son traité de commerce avec la Grande-Bretagne, étendant ces obligations à toutes les puissances en guerre ;

« 4° Que pour déterminer ce qui caractérise un port bloqué on n'accordera cette dénomiciation qu'à celui où, par la disposition de la puissance qui l'attaque avec les vaisseaux arrêtés et suffisamment proches, il y a un danger évident d'entrer. »

Accession de l'Angleterre et des autres puissances maritimes.

L'Angleterre, qui dans le début, espérait mieux des négociations entamées à Saint-Pétersbourg par lord Harris (depuis lord Malmesbury), son ambassadeur, accéda finalement aux propositions russes; puis successivement la Suède, le Portugal, l'Espagne, l'Autriche, le Danemark, la Hollande, la France admirent ce principe nouveau.

Le traité du 3 septembre 1783 consacre l'indépendance des États-Unis.

La paix fut signée à Versailles les 2 et 3 septembre 1783 entre la France, les États-Unis et l'Espagne d'une part, et l'Angleterre d'autre part; par ce traité l'indépendance des États-Unis est reconnue; le Sénégal et l'île de Tabago sont cédés à la France; Saint-Pierre et Miquelon lui sont donnés, ainsi que le droit de pêche sur les bancs de Terre-Neuve, en tiers avec les États-Unis et la Grande-Bretagne. Dans les Indes, toutes les places prises sont resti-

tuées; l'Espagne recouvre la Floride et l'île de Minorque.

Traité de 1785 entre les États-Unis d'Amérique et la Prusse.

A peine entrés dans le droit public de l'Europe, les États-Unis s'empressèrent, comme puissance indépendante, de conclure des traités de paix, de commerce et de navigation avec les différentes puissances de l'ancien monde. Malgré leur importance nous n'en parlerions point ici, si, dans celui conclu en 1785 entre cette puissance et la Prusse, les deux articles 23 et 24 ne marquaient un progrès capital au point de vue des principes de la civilisation et des sentiments les plus généreux d'humanité.

L'article 23 porte :

« S'il survient une guerre entre les deux hautes parties contractantes, les marchands de l'un des deux États qui résident dans l'autre auront la permission d'y rester encore neuf mois, pour recueillir leurs dettes actives et arranger leurs affaires, après quoi ils pourront partir en toute liberté et emporter tous leurs biens, sans être molestés ni empêchés. Les femmes et les enfans, les gens de lettres de toutes les facultés, les cultivateurs, artisans,

manufacturiers et pêcheurs, qui ne sont point armés et qui habitent des villes, villages ou places non fortifiées, et en général tous ceux dont la vocation tend à la subsistance et à l'avantage commun du genre humain, auront la liberté de continuer leurs professions respectives et ne seront point molestés en leurs personnes ni en leurs maisons; leurs biens ne seront point incendiés ou autrement détruits, ni leurs champs ravagés par les armées de l'ennemi au pouvoir duquel ils pourraient tomber par les événements de la guerre ; mais si l'on se trouve dans la nécessité de prendre quelque chose de leur propriété pour l'usage de l'armée ennemie, la valeur en sera payée à un prix raisonnable. »

L'article 24 porte :

« Afin d'adoucir le sort des prisonniers de guerre et de ne les point exposer à être envoyés dans des climats éloignés et rigoureux, ou resserrés dans des habitations étroites et malsaines, les deux parties contractantes s'engagent solennellement l'une envers l'autre, et à la face de l'univers, qu'elles n'adopteront aucun de ces usages; que les prisonniers qu'elles pourraient faire l'une sur l'autre, ne seront

transportés ni aux Indes orientales, ni dans aucune contrée de l'Asie ou de l'Afrique; mais qu'on leur assignera en Europe ou en Amérique, dans les territoires respectifs des parties contractantes, un séjour situé dans un air sain, qu'ils ne seront point consignés dans des cachots, ni dans des prisons, ni dans des pontons; qu'ils ne seront pas mis aux fers, ni garrottés, ni autrement privés de l'usage de leurs membres; que les officiers seront relâchés sur leur parole d'honneur, dans l'enceinte de certains districts qui leur seront fixés, et qu'on leur accordera des logements commodes; que les simples soldats seront distribués dans des cantonnements ouverts, assez vastes pour prendre l'air et l'exercice, et seront logés dans des baraques aussi spacieuses et aussi commodes que le sont celles des troupes de la puissance au pouvoir de laquelle se trouvent les prisonniers; que cette puissance fera pourvoir journellement les officiers d'autant de rations composées des mêmes articles et de la même quantité dont jouissent en nature et en équivalent les officiers du même rang qui sont à son propre service; qu'elle fournira également à tous les autres prisonniers une ration pareille à celle qui est accordée aux soldats de sa propre

armée. Le montant de ces dépenses sera payé par l'autre puissance, d'après liquidation de compte à arrêter réciproquement pour l'entretien des prisonniers à la fin de la guerre; et ces comptes ne seront point confondus ou balancés avec d'autres comptes, ni la solde qui en est due, retenue comme compensation ou représailles, pour tel autre article ou telle autre prétention réelle ou supposée. Il sera permis à chacune des deux puissances d'entretenir un commissaire de leur choix dans chaque cantonnement des prisonniers qui sont au pouvoir de l'autre. Ces commissaires auront la liberté de visiter les prisonniers aussi souvent qu'ils le désireront; ils pourront également recevoir et distribuer les douceurs que les parents ou amis des prisonniers leur feront parvenir; enfin il leur sera libre encore de faire leurs rapports, par lettres ouvertes, à ceux qui les emploient; mais si un officier manquait à sa parole d'honneur, ou qu'un autre prisonnier sortît des limites qui auraient été fixées à son cantonnement, un tel officier ou autre prisonnier sera frustré individuellement des avantages stipulés dans cet article pour sa relaxation sur parole d'honneur ou pour son cantonnement. Les deux puissances contractantes ont

déclaré en outre que, ni le prétexte que la guerre rompt les traités, ni tel autre motif quelconque, ne seront censés annuler ou suspendre cet article et le précédent, mais qu'au contraire le temps de la guerre est précisément celui pour lequel ils ont été stipulés, et durant lequel ils seront observés aussi saintement que les articles les plus universellement reconnus par le droit de la nature et le droit des gens[1]. »

Traité de commerce du 25 septembre 1786, entre la France et la Grande-Bretagne.

Le traité de commerce et de navigation signé le 26 septembre 1786 entre la France et la Grande-Bretagne, fut le dernier acte important de l'ancienne monarchie avant la convocation des états généraux. Il est d'autant plus remarquable qu'il portait brèche à l'acte de navigation d'Angleterre, en même temps qu'il était un commencement d'attaques contre le système de Colbert[2]. On se souvient des belles paroles de Turgot. Son opinion en ma-

1. Wheaton, Elliot, Martens, *State's papers.*
2. Consulter à cet égard l'intéressante brochure de M. le comte His de Butenval, ancien ministre plénipotenciaire, ancien conseiller d'État, et qui dans les discussions économiques engagées dans le sénat du second Empire, a défendu avec une haute et heureuse éloquence la cause de la liberté commerciale.

tière de commerce est consignée dans tous ses ouvrages; nous nous contenterons de citer ici la lettre si remarquable de cet éminent économiste à l'abbé Terray, contrôleur des finances, et qui a trait aux marques sur les fers :

Opinion de Turgot sur la liberté du commerce.

« Je ne connais de moyen d'animer un commerce quelconque que la plus grande liberté et l'affranchissement de tous les droits que l'intérêt mal entendu du fisc a multipliés à l'excès sur toutes les espèces de marchandises et en particulier sur la fabrication des fers.... Je conçois que les maîtres de forges, qui ne connaissent que leurs fers, s'imaginent qu'ils gagneraient davantage s'ils avaient moins de concurrents. Il n'est point de marchand qui ne voulût être seul vendeur de sa denrée; il n'est point de commerce dans lequel ceux qui l'exercent ne cherchent à éviter la concurrence et ne trouvent quelques sophismes pour faire accroire que l'État est intéressé à écarter du moins la concurrence des étrangers, qu'ils réussissent plus aisément à représenter comme les ennemis du commerce. Si on les écoute, et on ne les a que trop écoutés, toutes les branches de commerce seront

infectées de ce genre de monopole.... Quelques sophismes que puisse accumuler l'intérêt particulier de quelques commerçants, la vérité est que toutes les branches de commerce doivent être libres; que le système de quelques politiques modernes qui s'imaginent favoriser le commerce national en interdisant l'entrée des marchandises étrangères est une pure illusion; que ce système n'aboutit qu'à rendre toutes les branches de commerce ennemies les unes des autres; à nourrir entre nations un germe de haines et de guerres dont les plus faibles effets sont mille fois plus coûteux aux peuples, plus destructifs de la richesse, de la population, du bonheur, que tous les petits profits mercantiles qu'on imagine s'assurer ne peuvent être avantageux aux nations qui s'en laissent séduire. La vérité est qu'en voulant nuire aux autres on se nuit à soi-même, non-seulement parce que la représaille de ces prohibitions est si facile à imaginer que les autres nations ne manquent pas de s'en aviser à leur tour, mais encore parce qu'on s'ôte à soi-même les avantages inappréciables d'un commerce libre; avantages tels que si un grand État comme la France voulait en faire l'expérience, les progrès rapides

de son commerce et de son industrie forceraient bientôt les autres nations à l'imiter. »

On conçoit aisément que l'entrée de Turgot au pouvoir avait été un coup de foudre pour tous les protectionnistes français; car les idées qu'il émettait au sujet des fers, il les développait pour toutes les industries et pour l'agriculture. Aussi, violemment attaqué par la noblesse, le clergé, le Parlement, la haute bourgeoisie, ne demeura-t-il pas longtemps dans les conseils du roi. Il mourut en 1781, après cinq années de retraite.

Le traité de commerce de 1786, sur lequel nous reviendrons dans le chapitre suivant, donna lieu à une vive polémique des deux côtés du détroit. Nous ne voulons, pour le moment, que relever les belles paroles du marquis de Landsdowne, répondant dans la Chambre des lords à l'évêque Watson, lequel déclarait la France l'ennemie naturelle de l'Angleterre :

« Entre États indépendants je ne connais d'autres ennemis naturels que ceux qui, en

temps de paix, entretiennent une armée de trois cent mille hommes [1]. »

1. Ces paroles sont rapportées par M. Anisson-Duperron, dans son ouvrage intitulé : *Essais sur les traités de commerce de* 1786.

CHAPITRE VII.

LE DIX-HUITIÈME SIÈCLE.

La théocratie est le berceau de la philosophie. — Influence des philosophes et des écrivains. — Le droit public se formule. — Les auteurs qui ont écrit à ce sujet. — Alberico Gentili. — Grotius. — Puffendorf. — Zuch. — Hobbe. — Samuel Vachel. — Wicfort. — Le baron Wolff. — Wattel, son autorité et son influence. — Progrès parallèles de la philosophie, de la science et du droit public. — La révocation de l'édit de Nantes. — Le règne de Louis XIV et l'esprit public. — La littérature française. — Influence de l'esprit français au dehors. — Montesquieu. — Rousseau. — Voltaire. — La déclaration de 16⁸2; elle n'a pas voulu le conflit, mais elle a prévenu une rupture. — Application de la déclaration de 1682 au droit public. — Définition du pouvoir des papes. — Les quatre propositions. — Leur résumé. — Premier point, indépendance de la couronne et du pouvoir civil. — Conséquences de cette distinction pour l'Église et pour l'État. — Second point : autorité de l'Église. — Opinion de Mgr de Frayssinous. — Opinion du chancelier d'Aguesseau.

Dans la période que nous venons de parcourir, le droit public, c'est-à-dire la raison et la justice dont il est l'expression, ne se forme

La théocratie est le berceau de la philosophie.

pas seulement par l'enchaînement des faits, par les causes qui les produisent, par les résultats qui s'en dégagent, par les traités qui les sanctionnent; il se développe par les puissantes impulsions de l'esprit humain. Une force morale irrésistible est apparue dans le monde avec l'imprimerie. Le génie de la Grèce et de Rome, dégradé par le Bas-Empire, avait disparu, comme un soleil couchant, derrière ce nuage sombre et sinistre qui allait fondre sur l'Occident avec l'invasion de la barbarie; la théocratie seule représentait les droits sacrés de l'intelligence, au milieu de ces désordres et de ces conflits sanglants de la force. Contre-poids du despotisme brutal, elle contenait les souverains qui, en se courbant devant elle, rendaient hommage à Dieu lui-même; dépositaire auguste d'un principe supérieur d'autorité, elle préparait ainsi l'émancipation politique au nom de la conscience religieuse qui bravait et dominait la puissance publique.

Influence des philosophes et des écrivains.

C'est à l'ombre des monastères que va naître la philosophie, confondue d'abord avec la tradition religieuse; mais, suivant l'expression de M. Cousin, le dix-septième siècle devait

amener la sécularisation de la philosophie. Non-seulement la science n'est plus l'apanage exclusif des moines, mais, en rejetant le froc, elle s'affranchit de l'orthodoxie. Les savants sont laïques et la science est libre. En France, Montaigne et Descartes; en Angleterre, Bacon, Milton, Shakspeare et Newton; en Espagne, Cervantès; en Allemagne, Leibniz; en Italie, Galilée et Machiavel, vont remuer profondément l'esprit humain et lui ouvrir des horizons nouveaux. Quelques-uns ne craindront même pas de s'attaquer à l'Église jusqu'alors inviolable; ils seront les précurseurs du dix-huitième siècle, et dans leur génie on aperçoit déjà les premières lueurs de ce grand mouvement de destruction et de rénovation qui devait éclater deux siècles plus tard avec la Révolution française.

Montaigne, dans ses *Essais*, avait posé déjà le doute que Descartes, dans son *Discours sur la méthode*, avait formulé en doctrine. Montaigne, avec son esprit sceptique et investigateur, avait dit : *Que sais-je?* et le génie de Descartes, plus profond, plus lumineux, n'avait accepté la doctrine du doute que pour la faire aboutir à celle de l'évidence; il n'avait mis en cause les croyances que pour les éclai-

rer de toutes les lumières de la certitude, et il s'était résumé dans ce mot admirable : *Je pense, donc je suis.* Bacon, par ses travaux philosophiques, Newton, par ses découvertes scientifiques, Milton, par ses poésies sublimes et par ses revendications ardentes de la liberté, Shakspeare, par ses créations saisissantes, préparaient en Angleterre cette révolution politique et religieuse dont le contre-coup se fait sentir partout. C'était le moment où Galilée apprenait à la terre étonnée qu'elle tourne depuis sa création. Le Tasse chantait la chevalerie, mais Cervantès l'accablait de son ironie sanglante et, substituant le ridicule au sublime, la personnifiait dans ce type inimitable du héros de la Manche. Enfin Leibniz, jurisconsulte, historien, philosophe, mathématicien, théologien, abordait toutes les sciences positives et morales et associait l'Allemagne au mouvement qui éclairait la France, l'Italie et l'Angleterre. Ainsi, sous l'influence de ces grands penseurs et de ces savants illustres, c'est un état social tout entier qui se modifie et qui se transforme en attendant qu'il disparaisse. La philosophie renverse la théocratie qui s'éteint avec le moyen âge, dont elle a été le flambeau. L'ordre religieux est lui-même

atteint, et, à la place de la foi soumise, la raison fait apparaître le doute et l'examen ; c'est la doctrine d'où découle la Réforme et d'où va sortir cet immense mouvement religieux qui doit changer le monde moral et politique.

Le droit public se formule.

Le droit public, qui s'enrichissait de toutes ces innovations, se dégageait de cet ensemble de découvertes, d'idées et de progrès, et s'élevait peu à peu à la hauteur d'une science. Il avait déjà ses règles, ses précédents; il s'appliquait dans les rapports qui s'établissaient à mesure que les États se formaient. Il s'élevait ou s'abaissait suivant les événements dans lesquels le droit et la force étaient aux prises. Mais ce qui devait lui donner une autorité certaine, c'était sa formule. Les écrivains auxquels revient l'honneur d'avoir accompli cette tâche n'étaient pas seulement des collectionneurs ou des commentateurs de traités, mais ils devaient être amenés par la grandeur du sujet à poser les principes à côté des règles et à s'élever ainsi à la philosophie du droit public, dans cette région supérieure où toutes les vérités se touchent, se confondent et se prêtent un mutuel appui.

Les auteurs qui ont écrit sur le droit public.

C'est Alberico Gentili qui entre le premier dans cette pléiade de savants auteurs qui ont écrit sur le droit public et dont les ouvrages ont été les meilleurs guides dans l'explication de cette science. Gentili, qui le premier a recueilli les arrêts et les règles sur le droit maritime et qui, de plus, a écrit deux traités sur le droit de la guerre et sur le droit d'ambassade, est, en réalité, le prédécesseur le plus considérable de Grotius. Celui-ci s'est contenté de le copier dans beaucoup de ses chapitres et surtout dans sa méthode; il est juste de reconnaître que Grotius atteignit bientôt une notoriété à laquelle Gentili ne parvint jamais. Son ouvrage *De jure belli et pacis* produisit une véritable révolution. Traduit dans toutes les langues, il n'eut pas moins de soixante-dix éditions. Comme tous les novateurs, il fut violemment attaqué; mais on peut dire de lui, comme de tous ces penseurs qui ont froissé les idées acquises ou les intérêts existants pour défendre des principes nouveaux, que ses détracteurs sont tombés dans l'oubli et que son nom est immortel.

Il serait difficile d'établir un parallèle entre les travaux de Grotius et ceux de Puffendorf.

Celui-ci surpasse son prédécesseur en plusieurs points ; sur d'autres, il lui est notablement inférieur. On ne peut s'empêcher de reconnaître que les définitions de Puffendorf sur le droit de la nature et sur le droit des nations manquent souvent de clarté.

Le célèbre ouvrage de Grotius, *Mare liberum*, trouva un redoutable contradicteur dans Selden, homme d'État anglais, qui fut membre de la Chambre des communes. Pour plaire à la cour, il ne craignit pas de produire une doctrine opposée à celle de Grotius et écrivit son *Mare clausum*.

Puis viennent Zouch, le successeur de Gentili à l'université d'Oxford ; Hobbes, auteur du *Léviathan*, qu'on a souvent comparé au *Prince* de Machiavel ; Samuel Rachel, auteur allemand qui, en contestant les opinions de Puffendorf sur le droit de la nature et des gens, divisa en deux sectes les publicistes allemands de la fin du dix-septième siècle ; Wicquefort, diplomate qui écrivit beaucoup sur les priviléges des ambassadeurs et qui paraît en avoir abusé davantage encore ; enfin le baron de Wolf, qui, élargissant le cadre de ses études, a rapproché dans ses travaux la philosophie, les lettres et le droit naturel.

Ces auteurs auront bientôt pour continuateur un écrivain éminent, un maître dans la science du droit lui-même, Vattel, dont le nom ne peut être prononcé qu'avec respect par tous ceux qui traitent cette matière. Vattel, s'inspirant de tout le grand mouvement philosophique et intellectuel que nous allons dépeindre, eut l'avantage de poser des principes plus élevés, des règles plus positives; il élargit, en la continuant, l'œuvre de ses devanciers, et on reconnaît dans ses travaux une parenté de doctrine avec Montesquieu qu'il a connu dans son enfance, et Jean-Jacques Rousseau qui est son contemporain. Dans le traité de Vattel, les principes du droit des gens s'élèvent à la hauteur des vérités du droit public.

Progrès parallèle de la philosophie, de la science et du droit public.

Dans ce grand mouvement intellectuel des seizième et dix-septième siècles, tout se tient, et nous venons de voir comment la philosophie et la science marchaient parallèlement avec le droit public à l'émancipation des esprits et au perfectionnement des mœurs et des institutions. Mais ce n'était que le prélude de ce grand mouvement de rénovation que le dix-huitième siècle allait précipiter. Le droit

public moderne s'était affirmé dans l'acte le plus considérable de cette période : l'édit de Nantes avait consacré le principe de tolérance et de liberté qui, plus tard, devait être revendiqué par la raison publique. En révoquant ce sage et glorieux édit de son aïeul, Louis XIV commit une grande faute ; mais si de sa main puissante il pouvait déchirer un traité de paix entre les religions ennemies, il n'était pas en son pouvoir d'étouffer un principe solennellement reconnu.

La révocation de l'Édit de Nantes.

Au dix-septième siècle, l'esprit français va prendre son essor, et, avec lui, les notions du droit et l'émancipation de l'esprit humain recevront une nouvelle impulsion. Le règne de Louis XIV s'ouvre au milieu de tous les triomphes de la politique et de la gloire militaire et de toutes les splendeurs de l'intelligence. Turenne et Condé tiennent l'épée de la France ; le génie de Richelieu plane encore sur ses destinées et revit dans Mazarin. Colbert prépare l'administration du grand règne : il apporte l'ordre dans les finances, et il donne à la puissance publique le ressort d'une organisation vigoureuse qui affrontera l'expérience des siècles. Corneille, Racine, Boileau, la Fontaine,

Le règne de Louis XIV et la marche de l'esprit public.

la Bruyère, la Rochefoucould, toute une pleïade d'écrivains immortels dont nous sommes fiers à si juste titre, donnent à la langue française la précision, la lucidité, la dignité, qualités si nécessaires pour les relations internationales et qui feront adopter notre idiome comme le langage universel et le mieux approprié aux exigences diplomatiques.

Corneille, un moment écarté par la jalousie inexplicable de Richelieu, écrit ses tragédies sublimes qui élèvent l'âme jusqu'aux plus hautes inspirations de l'honneur; il donne à l'art dramatique ce ton majestueux qui répondait si bien au caractère d'une époque où tout respire la noblesse. Racine, qui n'a pas la forte trempe de Corneille, le supasse en élégance, en grâce, en émotion. *Andromaque*, *Iphigénie*, *Phèdre* se succèdent rapidement et élèvent jusqu'à la plus pure renommée le nom de leur auteur; Racine, dans *les Plaideurs*, montre les ressources infinies de son génie plein d'observation et de verve; il met le comble à sa gloire dans *Esther* et *Athalie*. Molière, dans ses types impérisables, flagelle le ridicule, flétrit l'hypocrisie, raille la vanité et donne à la langue française toute son énergie, tout son mordant, toute sa force incisive et

pénétrante : il est philosophe et moraliste autant que poëte; dans chacune de ses créations, *les Femmes savantes, le Misanthrope, le Bourgois gentilhomme, Tartufe,* se retrouve l'empreinte frappante des mœurs qu'il veut corriger. C'est ainsi que Molière devient un des grands réformateurs de son temps, et qu'il contribue à former dans son siècle cet esprit investigateur qui sera le plus puissant auxiliaire de la liberté. Boileau fait de chacune de ses satires une leçon, non-seulement pour le goût, mais encore pour la raison. Mais à côté de tous ces esprits si divers, celui qui s'imposera avec le plus d'autorité à la conscience et à la raison sera Pascal. Dans ses *Pensées*, il burine la vérité ; dans ses *Lettres provinciales*, il élève la controverse à la hauteur d'un grand débat : athlète formidable, couvert de la double armure de la foi et de la science, il s'attaque à cette congrégation célèbre dont la domination est presque universelle. Au milieu des solitaires de Port-Royal, absorbé par l'étude, exalté par les pratiques de la dévotion, il lance sous le pseudonyme de Louis de Montalte ces épîtres fameuses qui, en foudroyant les révérends pères de la compagnie de Jésus, remuaient toutes les fibres de l'opi-

nion. « Le premier livre de génie que l'on voit en prose, dit Voltaire, fut le recueil des *Lettres provinciales* : toutes les sortes d'éloquence y sont renfermées; il faut rapporter à cet ouvrage l'époque de la fixation de la langue. » En fixant la langue française, selon l'expression de Voltaire, Pascal n'en fondait pas seulement le prestige et la puissance communicative, il assurait à nos idées cette impulsion qui devait les répandre partout et ouvrir à notre influence des voies nouvelles; il était le meilleur allié des principes du droit public.

Bossuet et Fénelon.

L'Église avait aussi ses gloires, et quelles gloires! Bossuet, Fénelon, Fléchier, Bourdaloue et Massillon! Bossuet qui, dans son *Discours sur l'histoire universelle*, résumait admirablement le plan du monde et montrait dans l'enchaînement des faits la main suprême qui les dirigeait. Dans ses *Oraisons funèbres*, le grand évêque de Meaux donnant à l'éloquence les formes les plus imposantes et l'animant des inspirations les plus hautes, n'est pas seulement le premier des orateurs, il est aussi le conseiller des trônes, le juge des rois, le professeur sublime de ces vérités morales qui,

dans la vie des princes comme dans l'histoire des peuples, sont liées étroitement au développement de leur destinée. Dans ces œuvres théologiques il précise avec une autorité irrésistible les principes de l'Église gallicane : il fait plus que d'en exposer l'esprit, il en donne la formule. Dans ses livres de controverse, il attaque de front le protestantisme ; il démasque l'hypocrisie des jansénistes et montre les périls du molinisme.

Fénelon est son émule et non pas son rival. Avec cette douceur véritablement évangélique qui est dans sa nature, il complète par la persuasion ce que Bossuet impose par son ascendant. Aussi indépendant que lui, il apporte jusque dans les palais des rois cette haute et libre parole que Bossuet faisait résonner dans la chaire de Saint-Denis.

La littérature française.

Labruyère trace ses *Caractères;* Mme de Sévigné écrit ses *Lettres;* la Rochefoucauld formule ses *Maximes;* la Fontaine prête tous les charmes de sa forme familière à ce qu'il y a de plus vrai dans le bon sens. En même temps, Mansard et Perrault construisent des palais; le Nôtre dessine des jardins; le Sueur, Poussin, Lebrun, Mignard nous laissent les

traits des héros de cette époque, et font revivre pour le regard de la postérité les gracieuses figuresde ce s femmes charmantes qui inspiraient l'amour et l'admiration. Callot et Nanteuil sont les maîtres encore recherchés dans l'art de la gravure.

Aucune branche des arts n'est négligée. Le grand roi qui les patronne fait de Versailles l'abrégé des merveilles qui illustrent son règne.

Influence de l'esprit français.

A l'étranger, le nom de la France devient synonyme de charme et de grâce; c'est à qui imitera la cour du grand roi; c'est à qui cherchera à égaler les génies inimitables qui l'entourent. L'Europe nous écoute, nous admire, et le siècle de Louis XIV a tant de splendeurs qu'elles se projettent sur toutes les cours et jusque sur les peuples qui avaient été nos rivaux les plus jaloux.

A partir de ce moment un résultat immense est obtenu par la civilisation française. Les grands philosophes qui ont posé les principes de la dignité de l'homme et de l'affranchissement des peuples, ces écrivains, ces poëtes, ces orateurs ont donné à la puissance de l'idée cet auxiliaire irrésistible qui s'appelle

l'esprit français : il y aura désormais un esprit français, une intelligence universelle, une nationalité de l'ordre moral, sans frontières, sans limites, qui vivra toujours et qui s'étendra de plus en plus; la souveraineté de notre langue est constituée, elle est reconnue : c'est la langue vivante qui va succéder dans l'expression des idées, dans la définition du droit, dans l'exposé des relations internationales, à cette grande langue latine morte sur les lèvres des générations nouvelles mais qui vit toujours par les modèles qu'elle nous a laissés.

C'est au dix-septième siècle que revient cette gloire; c'est de lui qu'est née la philosophie libre, la raison doctrinale, le droit public formulé. Le dix-huitième siècle ne sera que la continuation de ce courant qui inonde et transforme la société. Il l'élargira et lui donnera les proportions et la majesté d'un fleuve magnifique faisant naître partout sur ses rives l'abondance, la richesse, la vie, c'est-à-dire l'intelligence, le droit, la liberté. Il serait trop long d'énumérer tous les écrivains, tous les savants, tous les penseurs qui ont fait de cette époque la plus grande de l'histoire de l'humanité : citons seulement trois hommes qui, dans

des conditions diverses, nous paraissent avoir exercé sur la civilisation l'influence la plus décisive : Montesquieu, Jean-Jacques Rousseau, Voltaire.

Montesquieu. Tous les trois, par des voies différentes, par une application distincte de leur génie, ont concouru au même but. Montesquieu, c'est la loi faite homme ; il en indique tous les éléments ; il en cherche l'origine ; il en définit le caractère. Les penseurs et les philosophes qui l'avaient précédé s'étaient attachés à la théorie abstraite du droit individuel et du droit social : lui, avec son esprit large et concis qui embrasse la synthèse, descend sans s'abaisser des régions supérieures de l'idée dans la réalité de la pratique, et, comme ces grands statuaires qui taillent leur œuvre d'une main hardie dans les blocs du marbre, il pose ses règles dans la vérité même des principes. Écoutons-le, dans ces pages mémorables qui ne sauraient être trop relues et trop méditées, donner la formule de la liberté :

« Il n'y a point de mot qui ait reçu plus de différentes significations et qui ait frappé les esprits de tant de manières que celui de *li-*

berté[1]. Les uns l'ont pris pour la facilité de déposer celui à qui ils avaient donné un pouvoir tyrannique; les autres, pour la faculté d'élire celui à qui ils devaient obéir; d'autres, pour le droit d'être armés et de pouvoir exercer la violence; ceux-ci, pour le privilége de n'être gouvernés que par un homme de leur nation, ou par leurs propres lois. Certain peuple a longtemps pris la liberté pour l'usage de porter une longue barbe. Ceux-ci ont attaché ce nom à une forme de gouvernement et en ont exclu les autres. Ceux qui avaient goûté du gouvernement républicain l'ont mise dans ce gouvernement; ceux qui avaient joui du gouvernement monarchique l'ont placée dans la monarchie. Enfin chacun a appelé *liberté* le gouvernement qui était conforme à ses coutumes ou à ses inclinations; et comme, dans une république, on n'a pas toujours devant les yeux, et d'une manière si présente, les instruments des maux dont on se plaint, et que même les lois paraissent y parler plus et les exécuteurs de la loi y parler moins, on la place ordinairement dans les républiques, et on l'a exclue des monarchies. Enfin, comme dans les

1. *Esprit des lois*, liv. II, chap. II.

démocraties le peuple paraît à peu près faire ce qu'il veut, on a mis la liberté dans ces sortes de gouvernements, et on a confondu le pouvoir du peuple avec la liberté du peuple.

. . . .

« Il est vrai que dans les démocraties le peuple paraît faire ce qu'il veut[1]; mais la liberté politique ne consiste point à faire ce que l'on veut. Dans un État, c'est-à-dire dans une société où il y a des lois, la liberté ne peut consister qu'à pouvoir faire ce que l'on doit vouloir et à n'être point contraint de faire ce que l'on ne doit pas vouloir.

« Il faut se mettre dans l'esprit ce que c'est que l'indépendance, et ce que c'est que la liberté. La liberté est le droit de faire tout ce que les lois permettent; et si un citoyen pouvait faire ce qu'elles défendent, il n'aurait plus de liberté, parce que les autres auraient tout de même ce pouvoir.

. . . .

« La démocratie et l'aristocratie ne sont point des états libres par leur nature[2]. La

1. *Esprit des lois*, liv. II, chap. III.
2. *Esprit des lois*, liv. II, chap. IV.

liberté politique ne se trouve que dans les gouvernements modérés, mais elle n'est pas toujours dans les États modérés : elle n'y est que lorsqu'on n'abuse pas du pouvoir; mais c'est une expérience éternelle, que tout homme qui a du pouvoir est porté à en abuser; il va jusqu'à ce qu'il trouve des limites. Qui le dirait! la vertu même a besoin de limites.

« Pour qu'on ne puisse abuser du pouvoir, il faut que, par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir. Une constitution peut être telle que personne ne sera contraint de faire les choses auxquelles la loi ne l'oblige pas et à ne point faire celles que la loi lui permet. »

Voilà les maximes qui resteront comme les bases immuables du droit public dans les sociétés modernes : « La liberté est le droit de faire ce que les lois permettent. » Et cette autre maxime qui est la doctrine fondamentale des États constitutionnels : « Pour qu'on ne puisse abuser du pouvoir, il faut que, par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir. »

On peut donc dire qu'en écrivant *l'Esprit*

des lois, Montesquieu nous a donné le critérium de la loi et de la liberté.

Rousseau.

Rousseau était un esprit plus révolté que libre, et il ne comprenait pas, comme Montesquieu, le rapport essentiel qui doit exister entre la liberté et les lois. La liberté, pour lui, n'était qu'un sentiment sublime, un intérêt puissant de la nature, une aspiration généreuse vers le beau, le juste et le vrai. L'élan de son âme était la voix de sa conscience; on y sentait la haine de l'oppression, l'enthousiasme généreux pour les opprimés, la foi ardente dans les destinées nouvelles de l'humanité. Dans son orgueil aigri et froissé résonnent toutes les souffrances dont il est le poëte et toutes les aspirations dont il est l'apôtre. Dans ses *Confessions*, dans son *Émile*, dans son *Contrat social*, c'est la société telle qu'elle est constituée qu'il prend corps à corps, qu'il accuse, qu'il flétrit, qu'il condamne, qu'il fait haïr et mépriser. C'est l'égalité qu'il poétise, qu'il affirme, qu'il légitime, qu'il revendique. C'est la jeune démocratie de l'avenir qui naît avec l'influence du philosophe de Genève; une sorte d'engouement accrédite et propage ses idées et leur donne

l'attrait de la mode. Il y a une éducation à la Jean-Jacques : les grandes dames rougissent de ne pas allaiter leurs enfants. Il semble que ce novateur qui renverse tous les préjugés, qui froisse toutes les situations acquises, qui blesse les mœurs, ait déjà l'ascendant d'un réformateur.

Mais lorsque Montesquieu posait les principes de la liberté, lorsque J. J. Rousseau répandait partout les idées de la démocratie, il y avait un génie puissant, sceptique, railleur, qui représentait la négation et qui en était la plus étonnante personnification. Voltaire, esprit immense, écrivain accompli, cœur froid, courtisan quand sa fortune lui conseillait la souplesse, indépendant et implacable quand son orgueil lui inspirait la résistance, s'inclinant devant les trônes qu'il sapait, ami des rois qu'il déshonorait, Voltaire, poëte, écrivain, philosophe, devait être le levier le plus formidable de la révolution qui allait s'accomplir. Seulement, si sa part dans l'œuvre du dix-huitième siècle fut peut-être la plus décisive, personne ne pourrait dire qu'elle lui a mérité autant d'honneur qu'elle lui a rapporté de gloire et de renommée. Voltaire.

Ce que l'histoire pourra dire sur Voltaire, c'est que, s'il a été peut-être le génie le plus vaste du dix-huitième siècle, il n'en a été ni le plus élevé ni le plus fécond. Tandis que ses devanciers cherchaient et recueillaient les éléments du droit social que l'avenir devait faire prévaloir, Voltaire détruisait tout ce qui subsistait de l'ancienne Société. Dans sa hardiesse de démolition, il ne s'attaquait pas seulement aux abus, il ne les séparait pas de ces vérités immuables de l'ordre moral qui survivent à toutes les transformations et auxquelles s'attache la vraie philosophie.

Ainsi, lorsque Rousseau dégageait du christianisme les principes les plus purs du spiritualisme, cueillant en quelque sorte le fruit au moment où il renversait l'arbre, Voltaire repoussait l'arbre et le fruit; il faisait sortir le droit de la raison stricte et froide. Pour lui, l'amour de la justice était moins le mépris de la force que la haine de la puissance sociale. Grand seigneur par le faste et par les mœurs, il n'avait pas, comme le solitaire de l'hermitage, cet amour du peuple qui le rendait si sévère pour les grands et si compatissant pour les humbles. Sa morale n'était qu'une dérision, sa conviction n'était qu'un rire dédai-

gneux, et c'est en ne respectant rien qu'il faisait tout mépriser. Par l'audace de cette négation, Voltaire est un des écrivains qui ont le plus contribué à l'avénement de la société nouvelle, car personne n'a mieux fait sentir que lui ce qu'elle avait d'inconciliable avec l'ancien état de choses. Il n'a pas seulement exercé sur son siècle une influence immense, il a créé une école, une secte ; il a laissé des disciples, il a formé des partis, il a renversé des gouvernements, ébranlé des religions. Mais on pourrait dire de lui ce qu'un grand écrivain, son admirateur, a dit dans ces deux mots, en comparant Voltaire et Rousseau :

« L'un pouvait se passer de vertu et s'accommoder des trônes ; l'autre avait besoin d'un Dieu, et ne pouvait fonder que des républiques[1]. »

C'est au même écrivain que nous emprunterons un admirable résumé de l'esprit du dix-huitième siècle et de son influence sur la marche de la civilisation. Voici ce qu'il dit des

1. Lamartine, *Histoire des Girondins.*

grands hommes dont nous venons d'apprécier le rôle au point de vue de l'étude que nous poursuivons :

« Une seule pensée animait ces esprits si divers, la rénovation des idées humaines. Le chiffre, la science, l'histoire, l'économie, la politique, le théâtre, la morale, la poésie, tout servait de véhicule à la philosophie moderne ; elle coulait dans toutes les veines du temps, elle avait enrôlé tous les génies, elle parlait par toutes les langues. Le hasard ou la Providence avait voulu que ce siècle, presque stérile ailleurs, fût le siècle de la France. Depuis la fin du règne de Louis XIV jusqu'au commencement du règne de Louis XVI, la nature nous avait été prodigue d'hommes. L'éclat continué par tant de génies du premier ordre, de Corneille à Voltaire, de Bossuet à Rousseau, de Fénelon à Bernardin de Saint-Pierre, avait accoutumé les peuples à regarder du côté de la France. Le foyer des idées du monde répandait de là son éblouissement. L'autorité morale de l'esprit humain n'était plus à Rome. Le bruit, la lumière, la direction partaient de Paris ; l'Europe intellectuelle était française. Il y avait de plus, et il y aura toujours dans le

génie français quelque chose de plus puissant que sa puissance, de plus lumineux que son éclat : c'est sa chaleur, c'est sa communicabilité pénétrante, c'est l'attrait qu'il ressent et qu'il inspire en Europe. Le génie de l'Espagne de Charles-Quint est fier et aventureux ; le génie de l'Allemagne est profond et austère ; le génie de l'Angleterre est habile et superbe ; celui de France est aimant, et c'est là sa force. Séductible lui-même, il séduit facilement les peuples. Les autres grandes individualités du monde des nations n'ont que leur génie. La France, pour second génic, a son cœur ; elle le prodigue dans ses pensées, dans ses écrits, comme dans ses actes nationaux. Quand la Providence veut qu'une idée embrasse le monde, elle l'allume dans l'âme d'un Français.

« Cette qualité communicative du caractère de cette race, cette attraction française, non encore altérée par l'ambition de la conquête, était alors le signe précurseur du siècle. Il semble qu'un instinct providentiel tournait toute l'attention de l'Europe vers cette seule partie de l'horizon, comme si le mouvement et la lumière n'avaient pu sortir que de là. Le seul point véritablement sonore du continent, c'était

Paris. Les plus petites choses y faisaient un grand bruit. La littérature était le véhicule de l'influence française ; la monarchie intellectuelle avait ses livres, son théâtre, ses écrits, avant d'avoir ses héros. Conquérante par l'intelligence, son imprimerie était son armée[1]. »

Dans ce tableau rapide que nous esquissons en ce moment, nous voyons l'œuvre de la civilisation se développer sous la double influence des faits et des idées. Les hommes d'État, les princes, les écrivains, les philosophes, les uns qui dirigent les empires, les autres qui éclairent l'humanité, apportent tous leur tribut à l'œuvre commune. Suivant leur ambition, dans la mesure de leurs facultés, ils sont les agents supérieurs ou subordonnés de ce grand travail qui se poursuit à travers les siècles et qui représente l'enchaînement admirable du progrès.

La déclaration de 1682.

Avant de rechercher dans la Révolution française et dans les divers gouvernements qui l'ont suivie les faits qui vont, en transfor-

1. Lamartine, *Histoire des Girondins*.

mant les institutions, exercer une si grande influence sur le droit public, il convient de revenir en arrière et de nous arrêter sur un des actes qui caractérisent le mieux l'esprit et les tendances de la fin du dix-septième siècle. Nous voulons parler de la mémorable déclaration de 1682 sur les libertés de l'Église gallicane.

Les rapports entre la société civile et la sosiété religieuse, les modifications apportées par le temps et la marche de l'humanité dans l'ordre de leurs relations respectives, leurs empiétements, leurs conflits, leur accord, rentrent dans le domaine du droit public aussi bien que les relations des princes et des peuples entre eux. A ce compte, aucune époque ne fut plus féconde que le siècle de Louis XIV en événements graves et n'offre à l'étude, dans l'ordre des questions spirituelles, un intérêt plus sérieux, et nous ajouterons plus actuel.

Elle n'a pas résolu le conflit, mais elle a prévenu une rupture.

En effet, si la déclaration de 1862 a eu cet avantage immense d'apaiser la lutte, de prévenir peut-être une rupture en constituant l'accord des évêques de France dans des docrines conformes à nos traditions nationales,

mais qui maintenaient énergiquement l'union avec le Saint-Siége, elle n'a pas cependant eu la portée d'un traité de paix définitif entre les deux puissances. La paix n'a pas été signée, car le pape Innocent XI n'a jamais accepté la déclaration de nos évêques. Depuis cette époque, la lutte a persisté; elle a été tantôt sourde, tantôt ouverte et s'est manifestée sous des formes diverses.

Application de la déclaration de 1862 au droit public.

Sans entrer dans les causes du dissentiment qui se produisit entre la France et le Saint-Siége et qui provoqua la fameuse déclaration des quatre articles, il nous suffira d'en apprécier l'esprit et d'en indiquer les conséquences et l'application à notre droit public.

Les difficultés existant alors et qui portaient sur la nature du droit de régale et la faculté de pourvoir aux bénéfices vacants amenèrent naturellement la question des rapports entre le roi et le pape. Dès l'ouverture des travaux de l'assemblée, Bossuet, dans un but d'apaisement et de conciliation, exposa la véritable doctrine du catholicisme telle qu'elle ressort des Écritures et de la tradition.

Définition du pouvoir des papes.

Élevant la question d'une simple contestation

sur la nature du droit de régale et la faculté de pourvoir aux bénéfices vacants à des hauteurs qui touchent aux problèmes les plus graves de la théologie et de la discipline ecclésiastique, le grand orateur chrétien définit le véritable caractère du pouvoir des papes, tel que l'entendirent les conciles de Constance, de Bâle et de Trente; il revendique pour l'Église de France les libertés traditionnelles qui ont fait sa force et maintenu chez elle l'intégrité de la foi. Tout en s'inclinant respectueusement devant l'autorité du successeur des apôtres, il réclame énergiquement pour l'évêque le maintien de ses prérogatives épiscopales.

Entraînée par le talent de l'illustre évêque de Meaux, dominée par l'autorité de son caractère, l'assemblée se rangea à son avis et, pour mettre un terme aux dissidences, en même temps que pour en prévenir le retour possible, elle rédigea les quatre célèbres propositions qui sont restées la base des doctrines de l'Église gallicane.

Les quatre propositions.

La première proposition, qui de nos jours paraît un anachronisme, tant le point qu'elle vise est devenu évident pour tous et hors de toute contestation, posait en principe l'indé-

pendance politique de souverain vis-à-vis de l'Église et décidait que les rois ne sont soumis par l'ordre de Dieu à aucune puissance ecclésiastique dans les choses temporelles; qu'ils ne peuvent être déposés par le pape, qui ne peut davantage dégager les sujets de leur serment de fidélité envers leurs princes.

La seconde proposition affirmait l'autorité du pape sur l'Église entière dans les choses spirituelles, telle qu'elle avait été réglée par le concile de Constance; elle portait: « Que la plénitude de puissance que le Saint-Siége apostolique et les successeurs de saint Pierre, vicaires de Jésus-Christ, ont sur les choses spirituelles, est telle, que les décrets du saint concile œcuménique de Constance, dans les sessions IV et V, approuvés par le Saint-Siége apostolique, confirmés par la pratique de toute l'Église et des pontifes romains et observés dans tous les temps religieusement par l'Église gallicane, demeurent dans toute leur force et vertu, et que l'Église de France n'approuve pas l'opinion de ceux qui donnent atteinte à ces décrets ou qui les affaiblissent en disant que leur autorité n'est pas bien établie, qu'ils ne sont point approuvés ou qu'ils ne regardent que le temps du schisme.

La troisième proposition décidait que l'usage de la puissance apostolique doit être réglé suivant les canons faits par l'esprit de Dieu et consacrés par le respect général; que les règles, les mœurs et les constitutions reçues dans le royaume, doivent être maintenues et les bornes posées par nos pères demeurer inébranlables; qu'il est même de la grandeur du Saint-Siége apostolique, que les lois et coutumes établies du consentement de ce siége respectable et des églises subsistent invariablement. On y voit l'affirmation bien nette et bien catégorique de priviléges, de libertés formant l'apanage propre de l'Église de France, qui lui ont été octroyés du consentement même du Saint-Siége, et auxquels elle manifeste énergiquement son attachement.

La quatrième proposition est celle qui mérite le plus d'attirer notre attention; elle porte : « Que quoique le pape ait la principale part dans les questions de foi, et que ses décrets regardent toutes les églises et chaque église en particulier, son jugement n'est pourtant pas *irréformable*, à moins que le consentement de l'Église n'intervienne. »

On le voit, la question telle qu'elle se pose Résumés des propositions.

dans ces mémorables articles intéresse également, d'une part l'indépendance de la couronne et la liberté des peuples, et de l'autre l'autorité de l'Église, non-seulement dans le chef suprême qui la représente, mais même dans les doctrines qui la rattachent à tout le mouvement de la civilisation. En un mot, la puissance politique était soumise à cette autre juridiction qu'en d'autres temps de grands papes, et notamment Grégoire VII, ont exercée au nom des intérêts supérieurs qui se résumaient alors dans la théocratie.

Premier point. L'indépendance de la couronne et du pouvoir civil.

Sur la première question, celle de l'indépendance du pouvoir politique vis-à-vis de la puissance spirituelle, la résistance de Rome telle, qu'elle s'est manifestée dans ses réserves, est plutôt théorique que réelle. La domination universelle de Grégoire VII devait crouler avec la théocratie. A partir de ce moment, d'autres combinaisons se sont produites pour déterminer les rapports de l'Église et de l'État. Au lieu de la soumission qui inclinait naguère la couronne de France devant la tiare, il y a eu l'accord qui réglementait la situation respective de la papauté et de la monarchie. Alors s'est produite cette tendance de plus en

plus caractérisée, à distinguer dans les choses qui avaient été autrefois confondues, à rendre à chacun ce qui lui avait appartenu, à faire rentrer dans la juridiction de l'État tous les droits qui sont exclusivement de son ressort, et à laisser au Saint-Siége tout ce qui est du domaine religieux.

C'est le système qui distingue les juridictions; ce n'est pas celui qui les sépare. A partir de ce moment, ces distinctions n'étaient plus contestées par aucun esprit sérieux. Le clergé de France les adoptait; le Saint-Siége s'y résignait; les mœurs publiques les consacraient. Plus tard, la papauté elle-même devait le reconnaître dans un acte solennel, le concordat de 1801, qui faisait passer dans un traité entre Pie VII et le premier consul les principes proclamés plus d'un siècle avant par les évêques de France.

Conséquences de cette division pour l'Église et pour l'État.

Pour l'État, c'était là un fait immense et qui a fait pénétrer dans les applications du droit public cet esprit qui, depuis deux siècles, animait la science, la philosophie, la littérature, et préparait ainsi cette grande révolution de l'esprit humain.

Pour l'Église, ce fut un grand bienfait que

cette destruction d'une suprématie qui fortifiait la haine et qui livrait les âmes à tous les assauts du doute, du scepticisme et de la négation. C'est ce que le grand évêque de Meaux caractérisait admirablement dans ce livre de la *Défense,* dont la dernière page est éloquente comme le cri de la conscience et où on lit ces lignes :

« Je n'ai d'autre dessein que de rendre au Saint-Siége, dans un esprit d'équité et de paix, toute l'autorité qui lui appartient de droit, que l'antiquité lui a unanimement reconnue et qui ne peut lui être contestée. J'ôte en même temps aux ennemis de l'Église les vains et faux prétextes dont ils se servent pour rendre cette même autorité odieuse à tous les chrétiens. Je propose à tous les catholiques ce qu'il y a de plus certain, de plus vrai, de plus conforme à toute raison, afin qu'ils s'arrêtent dans un juste milieu, et qu'ils ne se montrent pas trop outrés de part et d'autre. »

La déclaration de 1682, si elle n'obtenait pas l'approbation d'Innocent XI, avait donc cette conséquence immédiate d'éviter un schisme :

elle devait plus tard avoir ce résultat de rapprocher l'Église et la société moderne.

Quant au second point, c'est-à-dire celui qui concerne l'autorité de l'Église sur elle-même, qui détermine les conditions et le caractère de cette autorité, il n'est pas résolu et ne pouvait être résolu dans la pratique comme le premier point. Dans cet ordre d'idées, la déclaration de 1682 a une autorité doctrinale qu'il est impossible de méconnaître, mais elle ne saurait faire loi pour l'Église universelle. Il en ressort une opinion et non une solution. Second point. Autorité de l'Église.

Nous croyons que rien ne peut être dit de plus net et de plus lumineux à cet égard que ce qui a été écrit au commencement de la Restauration par un grand et saint évêque, qui était aussi un des esprits les plus élevés de son temps, Mgr de Frayssinous. Voici son opinion : Opinion de Mgr de Frayssinous.

« Jésus-Christ a voulu établir dans son Église un chef perpétuel ; elle ne doit en être privée que passagèrement; son état habituel est d'avoir à sa tête le souverain pontife, qui seul, entre les évêques, a conservé un nom

qu'autrefois on donnait à tous, celui de pape. Dans l'ordre ordinaire des choses, l'Église n'est pas un corps sans tête. On peut bien, en théorie, disputer sur l'autorité respective du concile et du pape, et, dans des temps de querelles et de dissensions, prendre parti suivant ses opinions personnelles; mais, dans la pratique, de même que les décisions du pape ne deviennent règles de foi que par l'assentiment des évêques, les décisions des conciles ne sont règles de foi que par l'assentiment du pape; et c'est là ce qui a pu faire dire à Fleury : « Je sais que l'autorité du pape a toujours été « nécessaire pour les conciles généraux; » à Bossuet : « Quant au concile célébré sans le « pape, nos docteurs conviennent que, selon « les règles de l'antiquité, tout concile général « célébré sans le pontife romain est nul et n'a « point d'autorité; » à M. de la Luzerne : « Nous tenons fermement et dogmatiquement « que, pour que l'Église soit infaillible, il faut « qu'elle soit présidée par le pape, et que la « réunion du chef et des membres est essen- « tielle à l'exercice de l'infaillibilité. »

« Quelles que soient les opinions individuelles, voici la doctrine parfaitement concordante dans toutes ses parties. L'infaillibilité

réside ordinairement dans le corps de l'Église; d'où il s'ensuit qu'elle réside aussi dans le concile qui la représente et qui la renferme en vertu, c'est-à-dire dans un concile qui, se portant publiquement pour œcuménique, demeure en communion avec tout le reste de l'Église, et dont aussi, pour cette raison, les décisions sont regardées comme celles de tout le corps. Ainsi l'autorité du concile est établie sur l'autorité et le consentement de toute l'Église, ou plutôt ce n'est autre chose que cette autorité et ce même consentement.

« Pour le pape, qui doit prononcer le sentiment commun de toute l'Église lorsqu'elle ne peut s'assembler ou qu'elle ne juge pas nécessaire de le faire, il est bien constant parmi nous que lorsqu'il prononce, ainsi qu'il y est tenu, le sentiment commun des Églises, et que toute l'Église consent à son jugement, c'est en effet le jugement de toute l'Église et par conséquent un jugement infaillible. Ce qu'on peut dire de plus, au sujet du pape, n'est ni de foi, ni nécessaire, puisqu'il suffit que l'Église ait un moyen unanimement reconnu pour décider les questions qui divisent les fidèles. »

En exprimant cette opinion, Mgr de Frays-

sinous pouvait invoquer les ancêtres les plus glorieux, Bossuet et Fénelon; il pouvait aussi invoquer un autre témoignage, celui d'un homme qui fut le plus illustre des magistrats et qui joignait la foi et la science du théologien au génie de l'homme d'État. D'Aguesseau disait à propos des *Maximes des saints*, de Fénelon :

Opinion du chancelier d'Aguesseau.

« Nous savons que le pouvoir des évêques et l'autorité attachée à leur caractère, d'être juges des causes qui regardent la foi, est un droit aussi ancien que la religion, aussi divin que l'institution de l'épiscopat, aussi immuable que la parole de Jésus-Christ; et même que si la division des royaumes, la distance des lieux, la conjoncture des affaires, la grandeur du mal, le danger d'en différer le remède, ne permettent pas toujours de suivre l'ancien ordre et les premiers vœux de l'Église, en assemblant les évêques, il faut au moins qu'ils examinent séparément ce qu'ils n'ont pu décider en commun, et que leur consentement exprès ou tacite imprime à une décision vénérable par elle-même le sacré caractère de dogme de la foi.

« Et, soit que les évêques de la province

étouffent l'erreur dans le lieu qui l'a vue naître, comme il est presque toujours arrivé dans les premiers siècles de l'Église ; soit qu'ils se contentent d'adresser leurs consultations au souverain pontife sur des questions dont ils auraient pu être les premiers juges, comme nous l'avons vu encore pratiquer dans ce siècle ; soit que les empereurs et les rois consultent eux-mêmes et le pape et les évêques, comme l'Orient et l'Occident en fournissent d'illustres exemples ; soit enfin que la vigilance du Saint-Siége prévienne celle des autres Églises, comme on l'a souvent remarqué dans ces derniers temps, la forme de la décision peut être indifférente quand il ne s'agit que de censurer la doctrine et non pas de condamner la personne de son auteur, mais le droit des évêques demeure invariablement le même, puisqu'il est vrai de dire qu'ils jugent tous également, soit que leur jugement précède, soit qu'il accompagne, soit qu'il suive celui du premier siége.

« Ainsi, au milieu de toutes les révolutions qui altèrent souvent l'ordre extérieur des jugements, rien ne peut ébranler cette maxime incontestable qui est née avec l'Église et qui ne finira qu'avec elle, que chaque siége, dé-

positaire de la foi et de la tradition de ses pères, est en droit d'en rendre témoignage, ou séparément, ou dans l'assemblée des évêques; et que c'est de ses rayons particuliers que se forme ce grand corps de lumière qui, jusqu'à la consommation des siècles fera trembler l'erreur et triompher la vérité. »

Que pourrions-nous dire sur cette question de plus éloquent et de plus décisif? Dans les conditions où elle se pose aujourd'hui, il est évident qu'elle est appelée à exercer sur les rapports entre l'Église et l'État une influence peut-être capitale. Au système de la distinction des pouvoirs, préparé par la déclaration de 1682 et consacré par le concordat de 1801, peut être substituée, plus tôt que les législateurs ne l'avaient prévu, une séparation entre l'Église et l'État. Ce serait là une modification dont le résultat aurait la plus grave portée dans les applications modernes du droit public.

La séparation de l'Église et de l'État est une doctrine qui appartient à la controverse; les penseurs et les écrivains peuvent la discuter, mais elle n'est encore qu'une théorie et elle n'appartient pas au domaine des faits où notre

tâche nous commande de nous circonscrire. Constatons seulement que si cette théorie descendait dans l'application, ce serait pour la société français une des plus grandes révolutions qu'elle pût subir. La sagesse et la prévoyance conseillent de la prévenir par de sages concessions qui conservent l'accord entre le pouvoir civil et l'autorité spirituelle[1].

1. Depuis que ces lignes sont écrites, l'Église a parlé par la voix du concile du Vatican. Mais les observations qui précèdent portent, non sur l'infaillibilité doctrinale du successeur de Pierre, mais sur les rapports de l'autorité spirituelle avec l'autorité temporelle. A ce point de vue, les difficultés subsistent. (*Note de l'auteur.*)

CHAPITRE VIII.

LA RÉVOLUTION FRANÇAISE ET LE DROIT PUBLIC.

Théorie générale du droit public sous la révolution et l'empire. — La déclaration des droits de l'homme. — Le concordat. — Le code civil. — L'Assemblée constituante et le système des douanes en France. — Mesures prises par la Convention contre le commerce anglais. — Différents décrets rendus par la Convention. — La loi du 10 brumaire, an V. — La paix d'Amiens. — Le blocus sur papier et le blocus continental; décrets de Berlin et de Milan. — Le bombardement de Copenhague par la flotte anglaise. — Changements territoriaux en Europe sous l'empire. — Relations de Napoléon avec les différents souverains de l'Europe. — Les guerres de l'empire et le droit public. — La doctrine de Monroë. — Les colonies espagnoles de l'Amérique du Sud proclament leur indépendance. — Les traités de Vienne. — Méfiance de certains partis en France contre la maison de Bourbon. — La Sainte-Alliance. — Remaniement de la carte d'Europe. — Prétention de la Prusse à l'égard de la Saxe. — Le partage de la Pologne consacré de nouveau. — Réveil de l'esprit public en Europe. — Le code Napoléon est conservé comme loi civile dans plusieurs États. — Constitution de la fédération germanique. — Principe du droit d'intervention. — Le congrès d'Aix-la-Chapelle en 1818 consacre le principe de l'intervention. — L'Angleterre refuse son adhésion au principe d'intervention. — Le principe de l'intervention est appliqué en Es-

pagne et en Italie; congrès de Leybach et de Vérone. — Le principe de l'intervention est également appliqué lors de la guerre de l'indépendance de la Grèce. — Malgré ses déclarations, l'Angleterre intervient en Portugal en 1826 à l'occasion de l'avénement de dona Maria. — Le mouvement commercial de l'Allemagne prépare le Zollverein. — La prise d'Alger. — Influence politique et morale de la restauration. — La France nouvelle. — Conséquences du code civil et du concordat. — Les progrès sociaux et la liberté politique. — Le droit public consacré par le régime constitutionnel. — La renaissance intellectuelle. — M. de Martignac. — La restauration assure le triomphe de tous les principes libéraux qui sont la garantie du droit public.

Théorie générale du droit public sous la Révolution et l'Empire.

La Révolution française a eu des historiens dignes d'une histoire si grande et si terrible. Ses vérités, ses erreurs, ses enthousiasmes généreux, ses passions implacables, ses dictatures sanglantes, ses expiations terribles, ses lois, ses gouvernements, ses héros et ses victimes, tout a été raconté, discuté, jugé. Ce qui appartient à ce livre c'est l'étude rigide de ses résultats au point de vue du progrès civil et des grands faits économiques et politiques dont elle a eu l'initiative et l'impulsion, et dont le consulat a été le régulateur, l'organisateur et le frein. Plus tard les guerres de l'empire ont donné à l'esprit de la révolution française un essor qui l'a fait pénétrer partout, et qui en violant sur plus d'un point le droit des nationalités, développa singu-

lièrement les idées de liberté, en sorte qu'il est permis de dire que Napoléon Ier n'a vaincu et subordonné l'Europe que pour la transformer.

Dans l'ordre général des principes du droit public, la Révolution française se caractérise par trois grands actes : la déclaration des droits de l'homme, le concordat et le code civil.

La déclaration des droits de l'homme.

La déclaration des droits de l'homme n'a pas été seulement le préambule d'une constitution : elle a été le résumé de toutes les aspirations du dix-septième siècle et le programme de toutes les conquêtes du dix-huitième.

Le concordat.

Le concordat a été le traité de paix entre la révolution et la religion. Il a relié le droit moderne à la tradition catholique.

Le code civil.

Le Code civil a fait passer dans les lois et plus tard dans les mœurs les principes et les vérités recueillis dans les siècles antérieurs, et rattaché toute notre législation civile aux sources du droit romain en le régénérant par l'esprit d'égalité dans la justice.

Ainsi, dans l'ordre politique par la déclara-

tion des droits de l'homme, dans l'ordre religieux par le concordat, dans l'ordre civil par le Code Napoléon, nous avons toute la théorie de la Révolution et l'essence même du droit public moderne.

L'Assemblée constituante et le système des douanes en France.

Nous allons maintenant en suivre l'application dans les rapports internationaux. La Révolution avait trouvé la France régie par un système de douanes intérieures et extérieures qui faisait en réalité de la France trois pays distincts ayant des règlements complétement différents; et l'Assemblée constituante, inspirée par cette passion de l'égalité et de l'unité qui était sa grande raison d'être, n'avait pas tardé à abolir ces délimitations, véritables *coupe-gorge commerciaux*, comme le fait si justement observer M. Pierre Clément, l'éminent historien de Colbert. La loi du 27 novembre 1790, en abolissant les *fermes* et les *traites*, et en identifiant la France avec elle-même, constituait donc un notable progrès et un immense bienfait, non-seulement au point de vue du royaume, mais au point de vue du commerce étranger qui ne trouvait plus dès lors qu'une seule barrière, celle de la frontière, et qui était libre ensuite de faire cir-

culer ses marchandises dans l'intérieur du pays.

Le tarif édicté en 1791 reproduisait en grande partie les améliorations consignées dans le traité de 1786, et rien ne faisait prévoir les rigueurs commerciales qui, comme mesure politique, allaient devenir la loi commune. Il fallut donc la guerre, la guerre de principes, la guerre implacable, la guerre qui commence au manifeste du duc de Brunswick et qui se termine dans les plaines de Waterloo, pour pousser les deux nations qui tenaient la tête de la civilisation à une hostilité qui ne reculera ni devant les procédés violents, ni devant les actes de la plus suprême injustice.

Mesures prises par la Convention contre le commerce nglais.

Les puissances sont coalisées contre la Révolution française. La France est elle-même en état de guerre civile. L'Angleterre soudoie la coalition, elle prête ses vaisseaux aux émigrés qui débarquent sur les côtes de Normandie, de Bretagne et de Vendée; elle fait passer des armes à la chouanerie; Londres est le foyer de toutes les conspirations et de toutes les intrigues contre le salut de la République.

Pour ajouter encore au discrédit des assignats émis par la Convention, il s'établit en Angleterre des manufactures où l'on fabrique publiquement des assignats faux qui se vendent à raison de 25 fr. pour 1000 livres sterling; l'ennemi est à quelques jours de Paris, et la Convention, en manière de défi, jette à la face de l'Europe la tête de Louis XVI, martyrisé sur l'échafaud populaire! « L'Angleterre, s'écrie Barrère du haut de la tribune, fait une guerre à mort à nos libertés : eh bien! usons de représailles envers son commerce. L'Angleterre est avare : elle sera plus sensible à la perte de ses manufactures qu'à la perte d'un empire. Pitt a nationalisé la guerre qu'il vous fait. eh bien! vous avez un moyen de nationaliser la guerre que vous lui faites[1].... »

Une fois lancés sur ce terrain, il était aisé aux deux pays de pousser loin ce système d'hostilité, et c'est ce qu'ils ne manquèrent pas de faire. On dirait désormais que, rajeunissant les temps et évoquant les souvenirs du passé, rappelant les journées de Bou-

1. Séance du 18 vendémiaire an II (extrait du *Moniteur universel*).

vines, de Poitiers et d'Azincourt, les deux nations vont entreprendre un duel à mort et sans merci.

Différents décrets rendus par la Convention

Les paroles de Barrère avaient été accueillies avec des transports d'enthousiasme, et la prohibition proclamée du haut de la tribune comme une mesure patriotique, allait devenir un des plus puissants auxiliaires de la France.

« La prohibition à laquelle la guerre a ouvert ses portes prend immédiatement ses coudées franches. Pour savoir d'où lui vient tant de latitude, on n'a qu'à lire les titres officiels des décrets ou des lois. Dès le 1er mars 1793, la Convention rend un décret qui est intitulé ainsi dans le Bulletin des lois : *Décret qui annule tous traités d'alliance et de commerce passés entre la France et les puissances avec lesquelles elle est en guerre et défend l'introduction en France de diverses marchandises étrangères*. Quelques mois après, paraît un décret ainsi désigné officiellement : *Décret du 18e jour du premier mois de l'an II, qui proscrit du sol de la République toutes marchandises fabriquées ou manufacturées dans*

les pays soumis au gouvernement britannique. Le Directoire qui succède à la Convention agit, en matières de douanes, comme si les lauriers de cette Assemblée aux procédés sommaires l'empêchaient de dormir. Il se signale par la loi du 10 brumaire an V, dont le titre est : *Loi qui prohibe l'importation et la vente des marchandises anglaises*[1]. »

Ajoutons que les pénalités les plus sévères étaient portées contre les employés chargés de faire exécuter ces mesures : elles allaient jusqu'à vingt années de travaux forcés.

La loi du 10 brumaire, an V.

Pour donner une juste idée des rigueurs de la loi du 10 brumaire an V, il suffit de citer ici le paragraphe 5 de cette loi.

« Sont réputés provenir de fabrique anglaise, quelle qu'en soit l'origine, les objets ci-après importés de l'étranger :

« 1° Toute espèce de velours de coton, toute étoffe en drap de laine, de coton et de

1. Michel CHEVALIER, *Examen du système commercial connu sous le nom de système protecteur.*

poil, ou mélangée de ces matières; toute sorte de piqués et mousselinettes, basins, nanquinettes; les laines, cotons et poils filés, les tapis dits anglais;

« 2° Toute espèce de bonneterie de coton et de laine, unie ou mélangée;

« 3° Les boutons de toute espèce;

« 4° Toute sorte de plaqués, tous ouvrages de quicaillerie fine, de tabletterie, horlogerie et autres ouvrages en fer, acier, étain, cuivre, airain, fonte, tôle, fer-blanc ou autres métaux polis ou non polis, purs et mélangés;

« 5° Les cuirs tannés, corroyés ou apprêtés ouvrés ou non ouvrés; les voitures montées ou non montées, les harnais ou tous autres objets dits *anglais;*

« 6° Les rubans, chapeaux, gazes et châles connus sous la dénomination de *anglais;*

« 7° Toute sorte de peaux pour gants, culottes ou gilets et mêmes objets fabriqués;

« 8° Toute espèce de verrerie et cristaux autres que les verres servant à la lunetterie et à l'horlogerie;

« 9° Les sucres raffinés en pains ou en poudre;

« 10° Toute espèce de faïences ou de pote-

ries, connues sous la dénomination de terre de pipe ou de grès d'Angleterre. »

Chacune de ces divisions comprenant elle-même d'autres subdivisions, c'était en réalité une prohibition générale que la Convention édictait contre le commerce anglais. Ainsi, les si justes espérances conçues par M. Pitt et par M. de Vergennes lors du traité de 1786, étaient pour longtemps évanouies et il faudra plus d'un demi-siècle pour que l'Angleterre et la France se retrouvent sur un même champ de bataille, et non plus cette fois comme ennemies, mais comme alliées et amies qui après la guerre entreprise et conduite sous leurs drapeaux unis vont resserrer leurs liens par des conventions commerciales qui sera la grande et définitive alliance de leurs intérêts.

La paix d'Amiens.

La paix d'Amiens qui fut signée en 1802 amena un repos momentané, mais en réalité elle ne modifia en aucune façon les relations de la France et de l'Angleterre. Bien que le premier consul eût également traité avec les autres puissances de l'Europe, cependant Napoléon sentait bien que cette paix n'était qu'une trêve qu'il romprait lui-même ou que

les Anglais dénonceraient à la première occasion. Ce n'était pas sans un extrême déplaisir que l'Angleterre voyait la France en possession définitive de ses frontières naturelles : « Anvers, selon l'expression du moment, était le pistolet chargé sur le cœur de l'Angleterre. » D'autre part, les Anglais n'étaient pas disposés à évacuer Malte. Bien que l'illustre prisonnier de Sainte-Hélène ait cherché à prouver qu'en 1802 son désir était sincère de donner à la France cette paix intérieure et extérieure si vivement désirée par elle, il est plus juste de penser que le génie surprenant du plus grand capitaine qu'ait jamais connu le monde, se serait difficilement et uniquement accommodé des gloires paisibles de la paix. Les hostilités recommencèrent donc en 1803, et les rigueurs commerciales prirent des proportions nouvelles et imprévues aussi iniques, aussi insensées, aussi insoutenables d'un côté que de l'autre.

Le blocus sur papier et le blocus continental. Décrets de Berlin et de Milan.

L'Angleterre était incontestablement la maîtresse de la mer; mais repoussant les principes les plus élémentaires du droit public qui veut qu'un port soit bloqué de fait pour être bloqué en droit, elle avait inventé le

blocus sur papier, en vertu duquel toutes les puissances maritimes neutres devaient considérer comme bloqués de fait tous les ports français, même ceux devant lesquels ne stationnerait pas un vaisseau anglais. « Cette incroyable violation du droit commun fournissait à Napoléon un juste prétexte pour se permettre à l'égard du commerce anglais les mesures les plus rigoureuses. Il imagina un décret formidable, qui, tout excessif qu'il puisse paraître, n'était qu'une juste représaille des violences de l'Angleterre, et qui avait de plus l'avantage de répondre parfaitement aux vues qu'il venait de concevoir. Ce décret, daté de Berlin et du 21 novembre, applicable non-seulement à la France, mais aux pays occupés par ses armées, ou alliés avec elle, c'est-à-dire à la France, à l'Espagne, à l'Italie et à l'Allemagne entière, déclarait les Iles-Britanniques en *état de blocus*. Les conditions de l'*état de blocus* étaient les suivantes :

« Tout commerce avec l'Angleterre était absolument défendu.

« Toute marchandise provenant des manufactures ou des colonies anglaises devait être confisquée, non-seulement à la côte, mais à

l'intérieur, chez les négociants qui s'en feraient dépositaires.

« Toute lettre, venant d'Angleterre ou y allant, adressée à un Anglais ou écrite en anglais, devait être arrêtée dans les bureaux de poste et détruite.

« Tout Anglais quelconque saisi en France ou dans le pays soumis à ses armes, était déclaré prisonnier de guerre.

« Tout bâtiment ayant seulement touché aux colonies anglaises ou à l'un des ports des trois royaumes, avait défense d'aborder aux ports français ou soumis à la France, et s'il faisait une fausse déclaration à ce sujet, il était reconnu de bonne prise.

« Moitié du produit des confiscations était destinée à indemniser les négociants français ou alliés qui avaient souffert des spoliations de l'Angleterre.

« Enfin, les Anglais tombés en notre pouvoir devaient servir à l'échange des Français ou des alliés devenus prisonniers.

« Telles étaient ces mesures, inexcusables assurément, si l'Angleterre n'avait pris soin de les justifier d'avance par ses propres excès. L'effet de ce décret sur l'opinion de l'Europe fut immense. Les uns y virent un excès de

despotisme révoltant, d'autres une politique profonde, tous un acte extraordinaire, proportionné à la lutte de géants que soutenaient l'une contre l'autre l'Angleterre et la France : la première osant s'emparer de la mer qui avait été jusqu'alors la route commune des nations, pour y interdire tout commerce à ses ennemis ; la seconde entreprenant l'occupation entière du continent à main armée pour répondre à la clôture de la mer par celle de la terre ! Spectacle inouï, sans exemple dans le passé et probablement dans l'avenir, que donnaient en ce moment les passions déchaînées des deux plus grands peuples de la terre[1] ! »

Telles furent les déclarations du *blocus sur papier* et du *blocus continental*. Comme si ces rigueurs n'avaient pas suffi, le 17 décembre 1807, Napoléon rend de Milan un nouveau décret qui vient encore ajouter à la violence de ces déclarations premières. Mais ce décret répondait à trois ordonnances du conseil britannique datés du 11 novembre 1807 et qui rendaient tributaire de la Grande-Bretagne

1. M. Thiers, *Histoire du Consulat et de l'Empire.*

le commerce du monde entier. Dès lors, ce ne sont plus seulement les bâtiments anglais qui sont déclarés de bonne prise d'après les conditions que nous avons énumérées plus haut; mais tout bâtiment étranger quel qu'il soit qui aura touché à un port anglais sera, par ce seul fait, dénationalisé.

Ni l'une ni l'autre de ces mesures n'était exécutable, on peut même dire qu'elles ne furent pas exécutées. Napoléon, par le commerce interlope dont il faisait bénéficier la France, fut le premier à violer ses propres décrets, alors qu'il en imposait la stricte exécution à ses alliés. Mais ils servirent à de cruelles rigueurs et ruinèrent pour longtemps le commerce, cette vie des nations.

Pour qu'un pareil système pût continuer, il eût fallu que le grand Empereur fût toujours victorieux. Or, au jour des revers, et sans qu'il fût besoin d'un décret nouveau, le blocus continental tomba de lui-même et les barrières qu'il avait élevées s'ouvrirent de toutes parts.

Le bombardement de Copenhague par la flotte anglaise.

Bien d'autres faits dans cette époque tourmentée prouvent combien étaient peu respectés les principes du droit des gens. En 1807,

en pleine paix, les Anglais bombardent Copenhague pour punir le Danemark de la fidélité qu'il avait gardée à l'alliance de la France lors de la dernière guerre. Or, que peut-on imaginer de plus horrible que cet attentat au droit public qui fait considérer comme ennemis et par conséquent traiter comme tels les habitants inoffensifs d'une ville sans défense? Et du reste, cet acte qui blesse si complétement les règles de l'humanité et de la civilisation n'est lui-même qu'un incident secondaire au milieu de ce grand drame de la Révolution et de l'Empire. Que d'événements se sont succédé rapides et se succéderont encore qui font et qui feront oublier le bombardement de Copenhague!

Changements territoriaux en Europe sous l'Empire.

Tour à tour et comme au milieu du chaos de l'invasion, les États s'élèvent, s'abaissent ou disparaissent; c'est à qui, des empereurs, des rois et des princes, courtisera le nouveau César, à qui évitera sa colère terrible. Ce n'est plus, comme aux premiers jours de la Révolution, une guerre de principes que la France fait à l'Europe, c'est une guerre de conquêtes, et chacun cherche à s'attirer les bonnes grâces du grand capitaine, pour ob-

tenir de lui quelque concession. A combien de modifications n'allons-nous pas assister qui sont la conséquence fatale de cet état fiévreux et indescriptible dans lequel se retrouvent toutes les surexitations révolutionnaires provoquées par la gloire. Ce sont de simples soldats qui deviennent maréchaux, ou rois comme Bernadotte ou Murat. L'égalité est devenue le stimulant d'une irrésistible émulation et d'une inflexible discipline. Les royaumes et les empires s'unissent dans des coalitions effarées, ou se déplacent, se disloquent, se heurtent dans des désastres inouïs. François II perd en 1806 la couronne impériale d'Allemagne et doit se contenter désormais du titre d'empereur d'Autriche. En 1807, la Prusse est à deux doigts de sa perte et il dépend de la France de la rayer du nombre des nations, car l'Empereur lui a enlevé la Westphalie, la Franconie et une partie de ses provinces polonaises qui entrent dans le duché de Varsovie donné au roi de Saxe. Le royaume de Westphalie est fondé pour le prince Jérôme et a Cassel comme capitale. Le grand-duché de Berg est créé pour Murat. La Confédération du Rhin et la Suisse sont sous le protectorat de la France. Louis Bonaparte est roi de Hollande tant qu'il est

docile aux volontés de son frère. Joseph est d'abord roi de Naples, puis roi d'Espagne. Murat succède à Naples au roi Joseph. L'Empereur semble, en mettant des princes de sa famille sur les trônes d'Espagne et d'Italie, car le prince Eugène est en même temps vice-roi à Milan, semble vouloir suivre la tradition de la politique de Louis XIV. Par la grâce de Napoléon, le duc de Wurtemberg devient roi de Wurtemberg ; le margrave de Bade, qui s'est allié à la famille impériale, devient grand-duc avec le titre d'altesse royale ; l'électeur de Bavière devient roi de Bavière ; l'électeur de Saxe devient roi de Saxe.

Toutes ces modifications profondes, qui bouleversent les dynasties sans satisfaire les peuples, sont le résultat de batailles gagnées, de traités éphémères dont la vieille Europe accepte le joug, parce qu'elle sent sur sa poitrine la pointe de l'épée victorieuse de la France, mais qu'elle se réserve de briser dès qu'elle en aura la force.

Relations de Napoléon avec les différents souverains de l'Europe.

De tous les souverains de l'Europe, celui que Napoléon captiva le plus par sa gloire et par son prestige, fut Alexandre Ier. A Tilsitt, les deux princes se donnèrent des gages mu-

tuels d'une parfaite entente; mais il n'était apparemment pas dans la destinée de l'Empereur de continuer à entretenir les relations d'amitié qu'il avait liées en différentes circonstances. Le traité de Tilsitt eût pu être fécond en grands résultats, mais il eût fallu pour cela que Napoléon consentît à des accommodements que la raison lui conseillait, mais auxquels son génie insatiable ne pouvait se prêter. Sous le coup d'exigences réitérées, la Russie abandonna l'alliance de la France. Pourtant Alexandre I[er] fut toujours le plus généreux des ennemis de Napoléon. Pie VII lui-même, qui avait signé le concordat et ramené la paix dans l'Église de France, malgré les douloureux sacrifices que certaines concessions imposaient à sa conscience, Pie VII, qui avait fait le voyage de Paris pour sacrer le Charlemagne moderne, Pie VII est violemment enlevé de Rome et conduit par un officier de gendarmerie à Savone où il demeure prisonnier jusqu'en 1814. A Wagram, Napoléon brise la cinquième coalition soufflée et payée par l'Angleterre, et une des conditions formelles de la paix est qu'une fille des Césars deviendra impératrice des Français. L'Empereur espère ainsi cimenter l'alliance des deux

pays. Mais par suite des exigences de la politique française, Napoléon est amené à demander à l'Autriche des concessions qui la rendent une alliée douteuse.

Les guerres de l'Empire et le droit public.

Dans l'histoire des temps modernes il n'y eut donc point d'époque plus incertaine et moins propre au développement des progrès du droit public que cette période de guerre de l'Empire. Et pourtant, malgré tous les excès commis par les uns et par les autres, malgré les outrages perpétuels au bon sens et à la raison humaine, qui oserait dire qu'elle fut inféconde? Si par elle-même elle n'eut point de résultat inmédiat, on ne peut nier que le sang généreux qui inonda la terre profita aux générations à venir. Dans Napoléon, ce n'était pas seulement le génie de la conquête que combattaient les puissances alliés; c'était le génie de la Révolution et sa personnification la plus éclatante que redoutaient les souverains du droit divin et les vieilles aristocraties leurs auxiliaires naturels. Que devaient penser d'eux-mêmes ces monarques fiers de l'antiquité de leur race, qui courbaient la tête devant ce soldat parvenu? Que devaient-ils penser de ces autres soldats qui devenaient à leur tour rois ou no-

bles de nouvelle création et qui les traitaient toujours en égaux, souvent en inférieurs? Les principes d'égalité étaient posés, et ils firent le tour de l'Empire avec le drapeau tricolore. Il était possible de vaincre Napoléon et de le terrasser sous l'exagération du système qu'il avait inauguré; mais ce qui était au-dessous de toutes ses forces, c'était de mettre un frein au torrent d'idées qui naissaient sous chacun de ses pas. Aussi, quoique certains faits de la Révolution et de l'Empire soient la négation la plus flagrante des principes du droit public, n'ont-ils marqué qu'un temps d'arrêt, et les conséquences qui en découleront seront en définitive plutôt favorables au grand travail séculaire de la civilisation.

Pendant que ces événements se passaient en Europe, leur contre-coup se faisait sentir dans les deux Amériques, et allait finir de les rendre à elles-mêmes. Anticipant de quelques années sur les événements qui devaient s'accomplir, nous allons caractériser tout de suite ce mouvement, qui fut plus tard formulé par le général Monroë de la façon suivante : *l'Amérique aux Américains*[1].

1. Le général Monroë fut deux fois président des États-Unis, en 1817 et en 1821.

La doctrine de Monroë.

Les États-Unis, dès 1793, avaient eu soin de proclamer leur neutralité, et à l'ombre de la paix ils avaient considérablement développé leur bien-être intérieur et leur commerce. Leur neutralité avait été sincère, et ils étaient restés spectateurs, sinon indifférents, du moins désintéressés, dans les luttes qui désolaient l'Europe. Pourtant en 1812 un conflit s'éleva entre eux et l'Angleterre, et une nouvelle guerre éclata entre les colonies émancipées et leur ancienne métropole; mais cette guerre fut localisée; les Américains eurent la sagesse de ne point se mêler aux débats qui agitaient le vieux continent; et en 1815, à l'époque de la paix générale, ils traitèrent avec le cabinet britannique. Depuis cette époque, sauf les expéditions de 1844, qui ont amené la conquête du Nouveau-Mexique et le mouvement de la guerre séparatiste, l'état de paix n'a jamais été troublé parmi eux.

Mais ce mouvement, qui, à la fin du dernier siècle, avait poussé les Américains du Nord à conquérir leur indépendance, ne pouvait manquer d'avoir son contre-coup dans le continent américain du Sud. L'Amérique du Sud appartenait pour la presque totalité à la couronne d'Espagne qui, pendant des siècles, y avait

puisé des richesses infinies. Les colonies espagnoles supportaient impatiemment l'administration de vice-rois ou gouverneurs tyranniques et prévaricateurs. L'occasion seule ou l'énergie leur avait manqué, mais elle ne devait plus longtemps leur faire défaut.

Les colonies espagnoles de l'Amérique du Sud proclament leur indépendance.

Du jour où la couronne d'Espagne était portée par un frère de l'Empereur et où l'Espagne devenait en quelque sorte feudataire de la France, l'Angleterre pouvait craindre qu'à la paix générale, si un membre de la famille Bonaparte régnait à l'Escurial, les colonies espagnoles ne devinssent un marché important pour le commerce français. D'ailleurs l'Angleterre dominait sur les mers, et dans la révolte des colonies espagnoles contre la mère patrie elle trouvait l'occasion pour son commerce d'acquérir un débouché que lui fermait le blocus continental. En 1809, c'est le Paraguay qui proclame son indépendance; en 1810, c'est Buenos-Ayres. Dans cette même année, le Chili et le Mexique se révoltent, mais ce n'est que quelques années plus tard qu'ils recouvreront leur indépendance complète. Bref, de 1809 à 1825, l'Espagne perd le Paraguay, Buenos-Ayres, le Mexique, Guatémala, le Pé-

rou, la Bolivie et la Colombie, et elle vend en 1819 la Floride aux États-Unis.

Tel est à notre sens un des résultats les plus considérables et jusqu'ici les moins remarqués des perturbations qui, en livrant l'Espagne à ses propres discordes, la laissèrent sans force pour retenir ses colonies qui se rattachaient au nouveau monde. Elles se détachaient d'elle comme tombent les plus beaux fruits de l'arbre dont la foudre a frappé les branches. L'Espagne, que la nature et l'histoire semblaient avoir créée et fondée pour être une puissance coloniale, allait être condamnée à l'inertie sur ses magnifiques rives de l'Océan, qui jadis ouvraient à ses vaisseaux les plus riches stations du monde. Sa puissance maritime était anéantie dans cette Amérique qu'un de ses plus illustres enfants avait eu la gloire de découvrir.

Les traités de Vienne.

Les traités de Vienne eurent deux phases bien distinctes : les négociations de 1814, qui succèdent à l'entrée des alliés à Paris ; les négociations de 1815 après les Cents jours. Ces traités, dont nous ne croyons pas devoir donner ici le texte, offrent une grande analogie avec les traités de Westphalie. Comme eux,

ils étaient dirigés contre une puissance dont les envahissements avaient effrayé l'Europe; comme eux, ils devaient servir de base au droit public nouveau; comme eux ils seraient souvent invoqués au nom du droit international, en même temps qu'ils étaient destinés à être si fréquemment et si tôt violés.

Au moment de la première Restauration, il y avait en France chez beaucoup d'hommes politiques, aussi bien que dans les classes de la société qui avaient hérité des traditions et des rancunes de la révolution, de nombreuses méfiances contre la branche aînée de la maison de Bourbon. A tort l'accusait-on d'être rentrée dans les fourgons de la coalition; et c'est expressément que nous disons à tort, car si les Bourbons n'avaient pas existé, les ennemis n'en auraient pas moins pénétré sur le territoire français. On avait dû plutôt à Louis XVIII quelques adoucissements dans les rigueurs dont notre malheureux pays était menacé. Mais le retour si merveilleux et si imprévu de l'île d'Elbe, la promptitude avec laquelle le roi et sa famille avaient dû reprendre le chemin de l'exil pour la seconde fois, le peu de stabilité qui semblait exister en Europe après ces lon- La sainte-alliance.

gues années de déchirement, ces inquiétudes vagues qui se comprennent plutôt qu'elles ne s'expliquent, cette agitation fiévreuse de l'Allemagne depuis la bataille de Leipsig, ces principes de la Révolution survivant à la Révolution elle-même qui semblait vaincue : tout donnait lieu à de graves réflexions dans les conseils des souverains coalisés. La sainte-alliance était donc née des Cent jours. A proprement parler, elle existait bien en fait, mais il lui manquait cette formule qu'Alexandre I[er] devait lui donner et qui convenait si bien à sa nature à la fois exaltée et généreuse, en même temps qu'autocratique et dominatrice.

Remaniement de la carte de l'Europe.

Au traité de Paris, la France avait eu la douleur de renoncer à la possession de tous les territoires conquis par elle depuis la Révolution, et les souverains alliés avaient d'abord décidé qu'ils seraient maîtres d'en disposer à leur gré. Mais bientôt, en face des dangers que présentait une telle résolution, les alliés avaient dû modifier leur manière d'agir, et les huit hautes parties contractantes au traité de Paris, c'est-à-dire l'Angleterre, l'Autriche, l'Espagne, la France, la Prusse, le Portugal, la Russie et la Suède, constituèrent un comité

chargé de régler le sort des populations qui cessaient d'être françaises. La Turquie ne s'étant trouvée que très-indirectement mêlée aux guerres de l'empire, ne prit point part aux traités qui suivirent la chute de Napoléon. Le Danemark, étant resté le dernier allié de la France, avait également été exclu des négociations de Paris. Enfin l'Italie, qui, suivant le mot du prince de Metternich, n'était qu'une expression géographique, ne devait pas avoir de représentant direct de sa nationalité. Mais alors combien fut grand et pénible ce travail de la délimitation nouvelle qu'il s'agissait d'établir par un partage plus ou moins équitable! combien d'injustices ne furent-elles pas consacrées par les négociateurs réunis! C'est d'abord la Saxe que l'ambition de la Prusse veut effacer du rang des nations : le prince de Hardenberg, au nom des principes du droit des gens, au nom de l'intérêt politique de l'Allemagne, au nom des intérêts matériels de la Saxe elle-même, remet un mémoire par lequel il demande la suppression de ce pays et son adjonction à la Prusse. Il faut toute la fermeté de Louis XVIII et l'habilité de M. de Talleyrand pour sauver la couronne du roi de Saxe. Le Danemark perd la Norvége, et, comme

La Saxe menacée

vaine compensation, on lui donne le duché de Lauenbourg. Les républiques de Venise et Gênes ne sont point restaurées; Venise et le duché de Milan sont attribués à la couronne d'Autriche; Gênes est réunie au royaume de Sardaigne. Le principe du partage de la Pologne est à nouveau consacré dans un traité spécial dont voici les principaux articles :

Le partage de la Pologne consacré de nouveau.

« ART. 1er. Le duché de Varsovie, à l'exception des provinces et districts dont il a été autrement disposé dans les articles suivants, est réuni à l'empire de Russie. Il y sera lié irrévocablement par sa constitution, pour être possédé par Sa Majesté l'empereur de toutes les Russies, ses héritiers et ses successeurs à perpétuité. Sa Majesté Impériale se réserve de donner à cet État, jouissant d'une administration distincte, l'extension intérieure qu'elle jugera convenable. Elle prendra avec ses autres titres celui de czar, roi de Pologne, conformément au protocole usité et consacré pour les titres attachés à ses autres possessions.

« Les Polonais, sujets respectifs de la Russie, de l'Autriche et de la Prusse, obtiendront une représentation et des institutions nationales, réglées d'après le mode d'existence

politique que chacun des gouvernements auxquels ils appartiennent jugera utile et convenable de leur accorder.

« Art. 6. La ville de Cracovie, avec son territoire, est déclarée à perpétuité cité libre, indépendante et strictement neutre, sous la protection de la Russie, de l'Autriche et de la Prusse.

« Art. 9. Les cours de Russie, d'Autriche et de Prusse s'engagent à respecter et à faire respecter en tout temps la neutralité de la ville libre de Cracovie et de son territoire; aucune force armée ne pourra jamais y être introduite sous quelque prétexte que ce soit.

« En revanche, il est entendu et expressément stipulé qu'il ne pourra être accordé dans la ville libre et sur le territoire de Cracovie aucun asile ou protection à des transfuges, déserteurs ou gens poursuivis par la loi, appartenant aux pays de l'une ou de l'autre des hautes puissances susdites, et que, sur la demande d'extradition qui pourra en être faite par les autorités compétentes, de tels individus seront arrêtés et livrés, sans délai, sous bonne escorte, à la garde qui sera chargée de les recevoir à la frontière.

« Art. 10. Les dispositions sur la constitu-

tion de la ville libre de Cracovie, sur l'académie de cette ville, et sur l'évêché et le chapitre de Cracovie, telles qu'elles se trouvent énoncées dans les articles 7, 15, 16 et 17 du traité additionnel relatif à Cracovie, annexé au présent traité général, auront la même force et valeur que si elles étaient textuellement insérées dans cet acte.

« Art. 14. Les principes établis sur la libre navigation des fleuves et canaux dans toute l'étendue de l'ancienne Pologne, ainsi que sur la fréquentation des ports, sur la circulation des productions du sol et de l'industrie entre les différentes provinces polonaises, et sur le commerce de transit, tels qu'ils se trouvent énoncés dans les articles 24, 25, 26, 28 et 29 du traité entre l'Autriche et la Russie, et dans les articles 22, 23, 24, 28 et 29 du traité entre la Russie et la Prusse, seront invariablement maintenus[1]. »

C'est au nom de la paix, de la concorde, de l'émancipation des peuples contre la tyrannie, que les souverains de l'Europe s'étaient coalisés, et leurs actes allaient être la négation la plus

1. Martens, *Histoire des Traités*.

flagrante des principes qu'ils avaient invoqués. C'était à qui des vainqueurs se taillerait la plus belle part dans le remaniement de l'Europe. Et puis, si l'on entre dans le détail de l'administration intérieure de chacun des pays, ne voit-on pas qu'à côté des Polonais sacrifiés, les Russes conservent le servage ; les catholiques Irlandais ne sont pas émancipés ; les Espagnols voient rentrer chez eux le cortége poudreux de la sainte inquisition ; enfin les princes allemands qui avaient loyalement combattu pour l'indépendance de leur pays sont dépossédés ou médiatisés ; les Italiens étaient placés sous la férule de l'Autriche, leur ennemie naturelle ; la Belgique disparaissait dans le royaume des Pays-Bas ?

Réveil de l'esprit public en Europe.

Il était pourtant bien difficile de songer à comprimer l'esprit public après les illustres épopées où la victoire avait toujours été le précurseur de la civilisation. C'était en parlant le langage de la liberté que les souverains allemands avaient soulevé le sentiment national de leurs peuples, et c'était de la haine de l'oppression et de la tyrannie étrangère qu'était né cet enthousiasme qui réunissait pour la première fois sous la même bannière les Ger-

mains du nord et du sud, ceux de l'est et de l'ouest. Le même langage avait été tenu aux Italiens, aux Espagnols et aux Russes. Or le congrès de Vienne ne songeait qu'à écarter les difficultés sans en résoudre aucune. Et pourtant, étrange conséquence, en même temps que les peuples étaient si singulièrement partagés, un grand nombre de souverains étaient obligés par la force des choses de garder chez eux comme loi civile le Code Napoléon, la plus précieuse des conquêtes morales de la Révolution : c'était d'abord la France qui en consacrait l'existence par la charte ; la Pologne, les provinces Rhénanes l'adoptaient ; et si le royaume de Naples, le royaume de Sardaigne, l'Espagne et les Pays-Bas, apportaient à cette loi française quelques modifications spéciales, et relatives à la nature de leur pays, ces nations n'en conservaient pas moins les principes les plus essentiels de cet impérissable recueil. En sorte que, en subissant les lois de la force, tous ces divers États gardaient les principes de la liberté et de l'égalité civile.

Le Code Napoléon est conservé comme loi civile dans plusieurs États.

Prétention de la Prusse.

Les traités de Vienne effleurèrent à peine la question de la navigation des fleuves, celle de la traite des nègres et de la liberté des

mers : ils furent un acte politique, mais non un acte civilisateur. Et à côté de toutes les modifications que nous nous sommes contentés d'exquisser, ils ne surent créer pour l'Allemagne que cette Confédération germanique, machine compliquée s'il en fut, et impropre à donner à ce pays les satisfactions de toute nature qu'il réclamait. Sous le prétexte d'une pondération équitable, la diète de Francfort mettait en réalité les destinées de l'Allemagne entre les mains de deux grandes puissances, l'Autriche et la Prusse, qui tenaient le plateau de la balance et qui étaient les deux centres indiqués vers lequel devaient converger toutes les espérances.

Les traités de Vienne ne furent donc pas une solution; ils n'en préparèrent même pas une. L'Europe leur dut pourtant un demi-siècle de calme plus apparent que réel, et il est vraisemblable que leur action se serait fait plus longtemps sentir si des causes qu'il était impossible de prévoir n'étaient venues précipiter de nos jours la marche des événements. Des traités de 1815 et de l'acte final signé à Vienne en 1820, il ne devait donc point sortir de ces guerres terribles comme celles qui

Constitution de la fédération germanique.

avaient précédemment ensanglanté l'Europe; mais le trouble était trop profond dans tous les États, pour que la sécurité fût possible, et nous n'allons pas tarder à voir les modifications considérables qui seront apportées à cette réglementation de l'Europe.

Principe du droit d'intervention.

La Révolution française ou, pour parler plus exactement, les événements qui avaient eu lieu en France avaient donné naissance au principe de l'intervention armée proclamé par les souverains étrangers, et c'était au nom de ce principe qu'ils avaient voulu pénétrer en France pour protéger le trône et la personne de Louis XVI. Il était naturel qu'après avoir vaincu Napoléon Ier et après avoir disposé en maîtres de l'Europe, les hautes puissances contractantes de la sainte-alliance ne renonçassent point au droit qu'elles s'étaient arrogé. Le congrès d'Aix-la-Chapelle auquel la France adhéra ne fut que la consécration du principe qui réserverait aux souverains le droit d'intervention mutuelle soit dans leurs États, soit dans les États de leurs voisins, pour prévenir tout changement dans la forme intérieure du gouvernement, lorsque ce changement pouvait amener une perturbation ou une menace pour

Le congrès d'Aix-la-Chapelle en 1818 consacre le principe de l'intervention.

l'existence des dynasties établies. Quant à l'Angleterre, elle n'adhéra point aux déclarations du congrès d'Aix-la-Chapelle. Bien avant 1814 et 1815, elle avait déclaré que c'était uniquement pour combattre les prétentions dominatrices de la France qu'elle avait pris les armes, mais qu'il n'appartenait pas à un peuple libre comme le peuple anglais d'intervenir pour contraindre un pays à conserver telle ou telle forme de gouvernement. Par conséquent le cabinet britannique n'adhéra pas au principe d'intervention proclamé par le congrès de 1818, et, quelques années après, il refusait d'accéder aux décisions prises par le congrès de Laybach et de Vérone.

L'Angleterre refuse son adhésion au principe d'intervention.

L'Espagne et l'Italie furent les deux premiers pays qui donnèrent lieu à l'application de ce principe d'intervention d'un gouvernement étranger dans le règlement des questions intérieures d'un pays voisin. On n'a pas oublié la célèbre révolution qui éclata en 1820 dans la ville de Léon et qui établit le gouvernement dit des Cortès. Les troupes françaises, sous les ordres du duc d'Angoulême, entrent en Espagne : les insurgés sont battus, poursuivis jusqu'au midi de la péninsule, et le Tro-

Congrès de Laybach et de Vérone.

cadero est pris. La convention d'Andujar est signée, et l'autorité absolue de Ferdinand VII est restaurée.

A la première nouvelle de ce mouvement libéral, l'Italie n'avait pas tardé à suivre l'exemple de l'Espagne. Travaillée par cette secte puissante connue sous le nom de carbonarisme, elle se levait du nord au sud à la fois contre la domination étrangère et contre les princes restaurés par les traités de Vienne. Deux armées autrichiennes interviennent, l'une dans le royaume de Naples, l'autre dans le Piémont, pour vaincre cette rébellion aux volontés de la sainte-alliance. Les congrès de Laybach et de Vérone viennent consacrer de nouveau le principe de l'intervention et constater le mal dont souffrent ces deux pays; mais ils sont incapables d'y apporter un remède[1].

1. Nous ne croyons pas hors de propos de faire ici un singulier rapprochement. Lorsque Charles-Emmanuel abdiqua la couronne de Sardaigne, il confia provisoirement la régence du royaume au prince de Carignan, qui fut depuis le roi Charles-Albert. Charles-Albert était à la tête du mouvement carbonariste, et ce fut en sa qualité de régent qu'il dut aller au quartier général autrichien faire sa soumission au général comte Giulay. Le général était à table avec les officiers de son état-major quand on lui annonça que le régent était à ses avant-postes. Il se leva, et, bouclant son ceinturon, il dit en riant à ses officiers : « Messieurs, allons à la rencontre du roi

Cette même époque vit éclater une révolte générale des Grecs contre la domination des Turcs. La guerre de Morée dura huit années. Par l'effet d'une nouvelle application du principe d'intervention, la qualité de belligérants avait été reconnue aux Grecs. Beaucoup de jeunes enthousiastes, enflammés par les récits de lord Byron, vont soutenir la croix contre le croissant. Trois grandes puissances, la France, et la Russie loyalement et sincèrement, l'Angleterre un peu malgré elle, prennent en main la cause des Grecs. La bataille de Navarin est gagnée en 1827 par les flottes combinées, et, le 3 février 1830, la Grèce est déclarée une monarchie indépendante.

Le principe de l'intervention et la Grèce.

L'Angleterre avait protesté contre le principe d'intervention érigé à l'état de droit public de l'Europe, et pourtant, peu de temps après cette déclaration si formelle, elle intervenait elle-même dans le règlement intérieur des affaires du Portugal. Don Pedro avait abandonné la couronne de Portugal à sa fille doña

Intervention anglaise en Portugal.

d'Italie. » — Trente-huit années plus tard, le fils de ce général comte Giulay était battu par les troupes françaises et italiennes, et le fils du régent Charles-Albert devenait Victor-Emmanuel, roi d'Italie.

Maria et en même temps il avait octroyé au royaume une charte constitutionnelle. Il était résulté de cet état de choses un système d'hostilité avouée de l'Espagne où le gouvernement personnel venait d'être restauré, contre le Portugal qui avait reconnu les principes de la liberté moderne. L'Espagne encourageait publiquement les prétentions de don Miguel, et, dans ces circonstances, la régence de Portugal, s'appuyant sur des traités anciens d'alliance et d'amitié, sollicita de l'Angleterre des secours militaires ; l'Angleterre les accorda : mais, en même temps qu'elle envoyait un corps d'occupation, elle avait soin de définir la différence essentielle qui existait entre son intervention en Portugal et les interventions de la France en Espagne et de l'Autriche en Italie. Selon le cabinet anglais, l'intervention de la France en Espagne avait été un acte irrégulier, puisqu'elle tendait à renverser une constitution proclamée par la volonté de la nation : elle était donc injuste ; tandis qu'au contraire l'Angleterre n'intervenait en Portugal qu'en vertu d'obligations sacrées résultant des traités anciens et modernes ; elle ne tentait rien pour ou contre la charte constitutionnelle ; elle se contentait unique-

ment de protéger le territoire portugais contre la malveillance d'une puissance voisine. Cette interprétation pouvait évidemment donner lieu à de nombreux commentaires. On connaît suffisamment les liens commerciaux qui unissent la Grande-Bretagne au Portugal, et il ne faut pas chercher ailleurs les causes de l'interprétation qu'elle donnait en cette circonstance au droit d'intervention.

Le mouvement commercial de l'Allemagne prépare le Zollverein.

Pendant que ces événements se passaient dans différentes parties de l'Europe, des réformes plus pratiques, mais aussi plus positives, s'opéraient dans l'Allemagne du Nord. Le prince de Hardenberg, le comte de Bulow, Alexandre de Humbold et Frédéric Litz, préparaient le mouvement commercial qui allait faire naître le Zollverein. Nous nous contentons pour le moment d'indiquer cette tendance, car nous étudierons plus loin, dans un chapitre spécial, le Zollverein et ses conséquences politiques et commerciales.

La prise d'Alger.

En 1830, la France pour venger son représentant insulté s'empare de la ville d'Alger, et met un terme aux odieuses vexations que les Barbaresques faisaient subir au commerce des

puissances maritimes. C'est le dernier acte de la maison de Bourbon qui, en disparaissant de la scène politique, lègue à la France cette magnifique colonie. Mais en même temps que le drapeau blanc flotte à la Kasbah, le drapeau tricolore reparaît aux Tuileries. Une révolution a éclaté qui élève au trône le duc d'Orléans, et bientôt nous allons voir le droit public consacré par le congrès de Vienne recevoir de nombreuses atteintes.

Le traité de la sainte-alliance avait fait du principe d'intervention la base du droit public en Europe. Nous en avons indiqué les diverses applications dans les actes de guerre et de diplomatie qui se sont produits dans cette phase de l'histoire.

La révolution de 1830 va consacrer un principe contraire, celui de la non-intervention. C'est la France qui provoque ce grand changement dans les rapports internationaux des États, et c'est elle qui en recueille le premier résultat. Aussi on peut dire qu'en l'imposant à l'Europe pour elle-même comme une sauvegarde de son indépendance, elle en assure le bienfait à la liberté des peuples.

Avant d'entrer dans l'examen de cette situation nouvelle, il importe à l'ordre et à la

clarté de cette étude, de résumer d'abord ce qui se dégage des quinze années de la Restauration, au point de vue des principes du droit moderne et de la civilisation.

La Révolution et l'Empire avaient fait une France nouvelle; les principes de 1789 et la déclaration des droits de l'homme qui les résument n'avaient trouvé, sans doute, ni dans ces dictatures passagères et violentes, ni dans ces combinaisons diverses de la pondération des pouvoirs, ni dans ce régime puissant où le génie d'un homme était à lui seul la constitution et l'âme du pays, leur application régulière. La France nouvelle.

Les vérités qu'ils contenaient étaient alors dans cette phase d'élaboration qui les fait passer par toutes les agitations et les crises de l'enfantement; elles se développaient dans le sang, dans la lutte ou dans la guerre et dans tous ces tourments qui sont les épreuves terribles de la transformation des peuples. Ce n'est que plus tard qu'elles devaient se dégager et entrer dans le domaine des faits positifs.

La Révolution avait tracé la large place de Conséquences

du Code civil et du concordat.

la société moderne, le premier consul avait préparé et signé le concordat, l'Empire avait rédigé le Code civil. Mais toutes ces assises de l'édifice nouveau s'effaçaient dans le rayonnement de la victoire qui avait ébloui le monde. Quand la gloire disparut et que la France se retrouva en face d'elle-même, elle put alors reconnaître les bienfaits de ces changements dont elle n'avait connu que les agitations. Elle fut amenée ainsi à recueillir, comme compensation de sa défaite, tout un capital de vérités morales, d'idées pratiques et de faits sociaux qu'elle ne soupçonnait pas.

Ainsi le Code civil et le concordat survivaient au régime qui les avait produits : l'un donnant à la démocratie, par la division de la propriété, une extension qui en faisait déjà présager l'avénement, l'autre donnant à la liberté de conscience cette garantie que Louis XIV avait recueillie dans la déclaration de 1682 au profit de la couronne.

Quand les Bourbons rentraient en France, ramenant avec eux des serviteurs dévoués, fidèles, mais qui, comme eux, avaient vécu loin de la France, ils étaient obligés de prendre la situation telle que l'avaient faite la Révolution et l'Empire, et la liberté s'imposait à

la Restauration comme une condition indispensable du régime nouveau.

Dans les questions sociales, cette nécessité s'imposera comme dans les questions politiques et religieuses.

Les progrès sociaux et la liberté politique.

C'est d'abord la vente des biens nationaux qui est sanctionnée et qui laisse ainsi une partie du sol dans les mains d'une classe nouvelle qui va s'étendre de plus en plus et conquérir une influence en attendant qu'elle s'empare du pouvoir. Puis la loi sur le droit d'aînesse est repoussée, et cette tentative de l'esprit de priviléges contre le principe d'égalité consacré par le Code civil retombe sur ses auteurs comme un poids d'impopularité.

Dans l'ordre religieux, le roi Charles X lui-même ne peut écarter, au profit de ses préférences, le grand et pieux évêque d'Hermopolis, Mgr Frayssinous, qui rattache à l'honneur de sa fidélité monarchique la gloire d'avoir soutenu les libertés de l'Église de France. Chose plus surprenante, c'est la main du roi Charles X qui signe ce décret cruel, inique et antilibéral, que le libéralisme faussé par l'intolérance lui impose pour expulser les jésuites.

Enfin la liberté politique s'affirme et se

développe au milieu de ces débats mémorables, où elle était en cause et où les adversaires qu'elle rencontrait la servaient autant que les défenseurs éloquents qu'elle suscitait. Royalistes et libéraux l'invoquaient également, et c'est en se servant d'elle que ses adversaires eux-mêmes concouraient à son triomphe en voulant l'anéantir. La tribune devenait l'arme de tous les partis, et elle les ramenait ainsi, par la transformation de la vie publique, à se soumettre aux épreuves de la contradiction et à l'autorité de la raison. Mais elle produisait un résultat bien autrement considérable : elle donnait aux principes de la révolution et aux idées de liberté un essor irrésistible ; elle continuait, par d'autres procédés, cette propagande française que la Révolution avait imposée par la violence, l'Empire par la fascination.

Le droit public consacré par le régime constitutionnel.

La Restauration, en donnant à la France le premier plan du régime constitutionnel dans les conditions limitées où il devait s'exercer, n'a donc fait que traduire dans les institutions nationales les principes du droit public qui lui avaient été légués par la Révolution et l'Empire. Elle devait contribuer à les répandre par

l'élan qu'elle donnait aux idées libérales, longtemps contenues par la force ou éclipsées par la gloire.

La renaissance intellectuelle.

Il y avait dans ces idées une telle vitalité, qu'aucun obstacle ne pouvait en arrêter l'expansion. Elles avaient pour elles ce courant irrésistible de l'opinion que l'on ne remonte jamais ; elles avaient pour elles ces souvenirs héroïques qui trouvaient en Casimir Delavigne, Béranger et Victor Hugo, des accents d'un patriotisme ému, auquel répondaient toutes les aspirations nationales ; elles avaient pour elles toute cette renaissance intellectuelle qui se manifestait alors par tant d'œuvres impérissables, par tant de pures renommées. M. de Lamartine, jeune et inconnu, se révélait par les *Méditations* et les *Harmonies*, et donnait à la langue immortelle de Corneille, de Racine et de Rousseau, l'empreinte de toutes les grandeurs de la nature et de toutes les émotions de l'âme. M. de Chateaubriand, après avoir fait du *Génie du christianisme* le point de départ de la réaction religieuse, faisait de la *Monarchie suivant la charte* le programme de la royauté constitutionnelle. Tenant dans ses mains la plume puissante de la polémique,

il combattait avec une égale intrépidité contre tous ceux qui ne voulaient ni de la monarchie ni de la charte. M. Royer-Collard élevait cette politique à la hauteur d'une doctrine. M. Guizot, M. Villemain, M. Cousin, enseignaient dans les chaires de la Sorbonne les notions fondamentales de la civilisation et de la philosophie.

M. de Martignac.

Le gouvernement de la Restauration pouvait s'assimiler toutes ces splendeurs intellectuelles. Il pouvait résumer dans son action cet esprit novateur qui inspirait tous ces hommes de génie, tous ces jeunes talents, et qui donnait naissance à tant d'œuvres éclatantes dans l'art, les sciences, le théâtre, la littérature. Un moment on put l'espérer : ce fut celui où M. de Martignac, appelé dans les conseils du roi, semblait marqué par son talent et sa renommée pour placer la monarchie constitutionnelle dans les larges conditions où elle devait trouver les garanties de son avenir. Malheureusement cette tentative ne réussit pas; mais si elle a échoué, elle a attaché au nom de cet homme d'État une gloire plus durable que celle des faveurs passagères d'un prince, ou des enivrements trompeurs de la

popularité. Cette tentative a eu une portée plus générale encore, car elle a laissé dans notre histoire contemporaine l'autorité d'un précédent qui devait éclairer la route et tenter l'émulation des hommes d'État de l'avenir.

En résumé, les quinze années dont nous venons d'esquisser la tendance générale et d'indiquer les conséquences doivent être considérées, malgré les contradictions et les fautes qui en ont détourné parfois le véritable cours, comme la première application du régime constitutionnel en France. A ce titre, elles ont pour le sujet qui nous occupe un intérêt exceptionnel, et nous pouvons dire que par l'influence de la tribune, de la liberté de la presse, de la littérature et des arts, la Restauration a eu ce rôle spécial de faire rentrer dans son lit tout le mouvement impétueux et agité des trente années qui l'avaient précédée : dans les mobiles auxquels elle a obéi, comme dans les résultats auxquels elle a concouru, on retrouve cet admirable enchaînement de toutes les lois qui président au développement du droit public.

Cela est si vrai que dans les événements qui vont suivre, nous reconnaîtrons l'influence de

la France libérale se répercutant sur tous les peuples de l'Europe, et les rapprochant de plus en plus des principes que nous avons conquis.

CHAPITRE IX.

LE NOUVEAU DROIT PUBLIC.

Méfiances des puissances européennes contre la révolution de Juillet. — Premières atteintes portées au traité de Vienne. — La révolution de Juillet consacre le principe de la non-intervention. — La révolution de Belgique, nouvelle application de cette maxime du droit public. — Indépendance de la Belgique reconnue. — Occupation d'Ancône. — Traité de la quadruple alliance. — Traité du 15 juillet 1840. — Négociations relatives à l'abolition de la traite des nègres. — Suppression de la république de Cracovie. — Affaires du Sonderbund. — Avénement de Pie IX. — Le comte Rossi. — M. Guizot reconnaît pour l'Italie le droit public de 1815. — Occupation de Ferrare. — Révolution du 24 février. — Manifeste de M. de Lamartine. — Résultats politiques et moraux du suffrage universel. — Le suffrage universel et le droit public. — Ébranlement dans toute l'Europe. — Reprise de Rome par l'armée française. — L'occupation de Rome violait-elle le droit public? — La souveraineté du pape et l'équilibre de l'Europe. — Conséquences de la guerre d'Orient. — Congrès de Paris. — Situation des différents États représentés au congrès. — La politique russe. — Conséquences de la paix de Paris pour la Russie. — Union de la France et de l'Angleterre. — Premiers signes de la question italienne. — Questions européennes soulevées par le comte Walewski.

— Accueil qui leur est fait. — Vœu pour les arbitrages internationaux.

Méfiances des puissances européennes contre la révolution de Juillet.

Il y avait un mois à peine que la révolution de Juillet venait d'éclater dans les rues de Paris, et déjà la Belgique, à son tour, arborant le drapeau de l'indépendance nationale, se mettait en pleine insurrection contre le gouvernement des Pays-Bas.

Premières atteintes portées aux traités de Vienne.

Les événements, du reste, devaient se précipiter, rapides et menaçants de tous côtés, et les traités de Vienne, si laborieusement élaborés, allaient recevoir leurs premières et plus sérieuses atteintes. Faut-il dire qu'en ces circonstances que nous allons retracer, les principes du droit public furent toujours rigoureusement observés ou constamment violés? Évidemment non, et il suffit d'indiquer les faits qui se passèrent pour se rendre compte du mouvement d'esprit qui animait cette époque. L'avénement du duc d'Orléans au trône de France était lui seul une première violation des traités de Vienne, puisque c'était avec la branche aînée de la maison de Bourbon que les souverains alliés et la sainte alliance avaient traité en 1815 et depuis. La

révolution de 1830 était donc une menace, en quelque sorte une provocation, contre l'Europe. La France avait bien pu intervenir quelques années auparavant dans le règlement des affaires intérieures de l'Espagne, l'Angleterre dans celles du Portugal, l'Autriche dans celles de l'Italie; mais quelle aurait été la puissance qui aurait osé intervenir pour contraindre la France? L'empereur Nicolas eut, dit-on, cette velléité. Mais, suivant son expression, l'avant-garde se retourna contre le corps de bataille. La formidable insurrection de Pologne qui éclata sur ces entrefaites le força à se restreindre aux affaires intérieures de son empire. Le reste de l'Europe se souvenait de ce qu'à une autre époque avaient produit les manifestes de la première coalition contre la République, et nul ne se souciait de renouveler de si dangereuses expériences. L'Europe vit avec étonnement ce changement si rapide; les souverains de la sainte-alliance resserrèrent peut-être davantage les liens qui les unissaient; leur mécontentement fut manifeste, peut-être même leurs craintes furent-elles fondées, mais en résumé la mauvaise humeur ne se traduisit par aucun acte qui pût donner lieu à une conflagration générale.

La révolution de Juillet consacre le principe de la non-intervention.

La liberté constitutionnelle, par son rayonnement et par son influence, avait moralement infirmé l'œuvre du congrès de Vienne. Mais l'œuvre territoriale qu'elle avait faite subsistait encore. Nous allons la voir bientôt entamée. A partir de la chute de la Restauration, les brèches se multiplieront et s'élargiront jusqu'à ce que l'édifice croule. La révolution de 1830, quels que soient les motifs pour lesquels l'Europe respecta les décisions du peuple français, constitue donc un fait de droit important, le principe de la non-intervention succédant au principe de l'intervention armée.

La révolution de Belgique est une nouvelle application de cette maxime.

La révolution de Belgique amena une consécration nouvelle de ce principe. La Belgique avait été réunie à la Hollande, et formait avec elle le royaume des Pays-Bas : elle se trouvait, en conséquence, annexée à un État qui avait été créé comme une des barrières de la sainte-alliance contre tout retour offensif possible de la France dans le Nord. Sa révolution ne pouvait, en conséquence, nous être indifférente. Les Belges parlaient notre langue et avaient notre religion ; pendant vingt-cinq ans, ils avaient été unis à la France, ils avaient

partagé notre gloire et nos malheurs; non-seulement la sympathie naturelle qu'ils inspiraient, mais des raisons politiques de haute portée commandaient de donner le premier coup à cette ligue de l'Europe de 1815.

Conférences de Londres au sujet du conflit hollando-belge.

L'Angleterre avait été la première puissance à reconnaître le gouvernement du roi Louis-Philippe, et le gouvernement de Juillet était le premier à son tour à reconnaître, en quelque sorte, la qualité de belligérants aux Belges, l'existence légale du gouvernement provisoire de Bruxelles, et à faire tous ses efforts pour intéresser les puissances au sort de cette nationalité qui se réveillait. Mais, c'est ici qu'il convient de noter combien sont sensibles les progrès qu'avait faits l'Europe. En d'autres circonstances, une révolution comme celle de Belgique, succédant à si peu de jours d'intervalle à la révolution de Juillet, aurait inévitablement amené une guerre européenne; or, dès le 4 novembre 1830, les plénipotentiaires des six grandes cours, c'est-à-dire le prince de Talleyrand, le prince Esterhazy, lord Aberdeen, le baron de Bulow et le prince de Lieven, se réunissaient à Londres, et dès leur premier protocole, proposaient ou, pour mieux

dire, imposaient aux deux belligérants un armistice qui fut accepté par le roi des Pays-Bas et par le gouvernement provisoire de la Belgique. Dès lors commencèrent les négociations, pendant lesquelles les candidatures du duc de Nemours et du duc de Leuchtemberg furent tacitement repoussées par la diplomatie européenne. Nous n'avons point la prétention de rendre compte de tous les protocoles de la conférence de Londres, mais il nous a paru curieux de mettre sous les yeux de nos lecteurs l'extrait suivant du dix-neuvième protocole, car il prouve à quels accommodements étaient déjà obligés de se soumettre les traités de 1815 :

. . . .

Nouvelle derogation aux traités de Vienne.

« D'après ce principe d'un ordre supérieur, les traités ne perdent pas leur puissance, quels que soient les changements qui interviennent dans l'organisation intérieure des peuples. Pour juger de l'application que les cinq cours ont faite de ce même principe, pour apprécier les déterminations qu'elles ont prises relativement à la Belgique, il suffit de se reporter à l'année 1814.

« A cette époque les provinces belges étaient

occupées militairement par l'Autriche, la Grande-Bretagne, la Prusse et la Russie, et les droits que ces puissances exerçaient sur elles furent complétés par la renonciation de la France à la possession de ces mêmes provinces. Mais la renonciation de la France n'eut pas lieu au profit des puissances occupantes. Elle tint à une pensée d'un ordre plus élevé. Les puissances et la France elle-même, également désintéressées, alors comme aujourd'hui, dans leurs vues sur la Belgique, en gardèrent la disposition et non la souveraineté, dans la seule intention de faire concourir les provinces belges à l'établissement d'un juste équilibre en Europe et au maintien de la paix générale. Ce fut cette intention qui présida à leurs stipulations ultérieures; ce fut elle qui porta les puissances à assurer dès lors aux Belges le double bienfait d'institutions libres et d'un commerce fécond pour eux en richesses et en développement d'industrie.

« L'union de la Belgique avec la Hollande se brisa. Des communications officielles ne tardèrent pas à convaincre les cinq cours que les moyens primitivement destinés à la maintenir ne pourraient plus ni la rétablir pour le moment, ni la conserver par la suite; et que

désormais, au lieu de confondre les affections et le bonheur de deux peuples, elle ne mettrait en présence que des passions et des haines, elle ne ferait jaillir de leur choc que la guerre avec tous ses désordres. Il n'appartenait pas aux puissances de juger les causes qui venaient de rompre les liens qu'elles avaient formés. Mais, quand elles voyaient ces liens rompus, il leur appartenait d'atteindre encore l'objet qu'elles s'étaient proposé en les formant. Il leur appartenait d'assurer, à la faveur de combinaisons nouvelles, cette tranquillité de l'Europe, dont l'union de la Belgique avec la Hollande avait constitué une des bases. Les puissances avaient le droit, et les événements leur imposaient le devoir d'empêcher que les provinces belges, devenues indépendantes, ne portassent atteinte à la sécurité générale et à l'équilibre européen[1]. »

L'indépendance de la Belgique est proclamée.

Le 4 juin, le prince Léopold de Saxe-Cobourg fut élu roi des Belges, et, dès qu'il eut adhéré aux dernières conditions fixées par la conférence, il fut proclamé souverain du nouveau royaume. Mais le roi des Pays-Bas n'ayant

1. Martens. Voir l'ouvrage.

pas accepté les transactions qui avaient été résolues, les hostilités reprirent presque immédiatement entre les deux pays. Au nom de la conférence, la France fut chargée de s'emparer de la citadelle d'Anvers, et ce ne fut que par le traité du 19 avril 1839 que la situation fut définitivement régularisée entre les Pays-Bas et la Belgique, sur les bases du traité de Londres du 15 novembre 1831. En voici du reste les principales conditions :

D'après ces deux traités (art. 1, 2, 3, 4), les territoires du royaume des Pays-Bas furent distribués entre la Belgique et la Hollande sur le pied du *statu quo* de 1790, avec des échanges mutuels d'enclaves, à l'exception de certains districts assignés au roi des Pays-Bas dans la province de Limbourg, soit en sa qualité de grand-duc de Luxembourg, soit pour être réunis à la Hollande, comme une indemnité pour la cession à la Belgique d'une partie du grand-duché de Luxembourg avec le consentement de la Confédération germanique.

Par l'article 7, la Belgique doit former « un État indépendant et perpétuellement neutre. Elle sera tenue d'observer cette même neutralité envers les autres États ».

Par l'article 9, les dispositions du congrès

de Vienne relatives à la libre navigation des grandes rivières, des articles 108 à 117 inclusivement, « seront appliquées aux fleuves et rivières navigables qui séparent ou traversent à la fois le territoire belge et le territoire hollandais ». En ce qui concerne spécialement la navigation de l'Escaut, il était convenu que le gouvernement hollandais serait autorisé à lever un droit de navigation sur ce fleuve d'un florin et demi par tonneau, et que le pilotage, le balisage et la conservation des *passes*, etc., seraient soumis à une surveillance commune. Il était également convenu que la navigation des eaux intermédiaires entre l'Escaut et le Rhin pour arriver d'Anvers au Rhin, et *vice versa*, resterait réciproquement libre, et qu'elle ne serait assujettie qu'à des péages modérés et uniformes. Le commerce de la Meuse était également déclaré libre aux deux parties, sujet aux règlements établis par la convention signée à Mayence le 31 mars 1831, relativement à la libre navigation du Rhin, jusqu'à ce qu'un règlement spécial serait adopté entre la Belgique et la Hollande. Les articles 10, 11 et 12 contiennent des stipulations relatives à l'usage libre et commun des canaux qui traversent à la fois les deux pays,

et aux communications commerciales de la Belgique avec l'Allemagne par la ville de Maëstricht et par celle de Sittard.

Par l'article 15, « le port d'Anvers, conformément à l'article 15 du traité de Paris du 30 mai 1814, continuera d'être uniquement un port de commerce ».

Les autres articles regardaient principalement la part qui incombait à chacune des deux puissances dans le règlement de la dette antérieure commune.

Occupation d'Ancône. Situation politique de l'Italie.

L'insurrection des Romagnes donna lieu à une nouvelle application du principe de la non-intervention. M. Casimir Périer était alors ministre. Il s'agissait beaucoup moins à ce moment de laisser aux sujets du saint-siége le droit de se révolter contre l'autorité du pape que d'empêcher le gouvernement autrichien d'intervenir seul désormais dans le règlement des affaires intérieures de la péninsule italienne. L'Autriche possédait le royaume lombard-vénitien; le roi Charles-Albert, l'ancien carbonaro, qui devait être plus tard le vaincu de Novare, était alors le plus fervent des clients de la cour de Vienne; le roi des Deux-Siciles et le pape étaient sous l'influence di-

recte de l'Autriche et n'avaient pas vu d'un bon œil la chute de la maison de Bourbon. Il fallait donc un acte de vigueur pour conserver notre influence en Italie, et l'histoire ne saurait trop louer la résolution énergique de M. Casimir Périer qui détermina l'expédition d'Ancône.

Événements d'Espagne et de Portugal. Traité de la quadruple alliance.

Pendant que ces événements se passaient dans une partie de l'Europe, une révolution d'un autre ordre, mais qui devait avoir une grande importance, avait lieu en Espagne. Après de longues hésitations, le roi Ferdinand VII, se fondant sur la pragmatique sanction de Charles III, dont les carlistes ont nié d'ailleurs l'authenticité, et sur la coutume du royaume de Castille, s'était décidé à déclarer pour son héritière sa fille, l'infante Isabelle. Il mourait le 29 septembre 1833. Jusqu'à quel point le roi d'Espagne était-il autorisé à en agir ainsi? Ce fut précisément là le point douteux qui amena la guerre civile dans la péninsule. Ferdinand VII devait-il suivre les traditions de la maison de Bourbon dont il était issu, c'est-à-dire la loi salique, et avait-il le droit de changer l'ordre de succession, ou bien, au contraire, la couronne d'Espagne était-

elle un fief transmissible aux femmes? Telle fut la question. Mais de ce point de vue purement théorique elle ne tarda pas à entrer dans un domaine plus politique, car il tenait au régime intérieur du pays. La reine Isabelle, sous la régence de sa mère la reine Christine, représentait le parti constitutionnel et libéral, l'infant don Carlos le parti absolutiste. Don Carlos en Espagne représentait les mêmes courants d'opinion que don Miguel en Portugal, et l'alliance entre les deux prétendants n'avait pas tardé à se conclure. Aussi, de même qu'en respectant la constitution, le cabinet anglais était intervenu en Portugal, n'était-il pas douteux que le cabinet des Tuileries devait intervenir en Espagne, non pas par une occupation militaire comme à d'autres époques, mais par des conseils donnés à propos ou par une sympathie qui se traduisait en mesures de précaution prises contre les carlistes réfugiés en France. De ces ententes et de ces vues communes résulta le traité de la quadruple alliance, signé en 1834 entre la France, l'Angleterre, le Portugal et l'Espagne, par lequel les quatre puissances s'engageaient à favoriser le maintien de doña Maria en Portugal et de la reine Isabelle en Espagne.

Les causes qui amenèrent la crise de 1834 doivent être consignées ici en même temps que les modifications qu'elles amenèrent dans le droit public européen. On se souvient du rôle que Méhémet-Ali avait joué en Égypte depuis 1806. Après le massacre des Mameluks, survenu en 1811, Méhémet-Ali était devenu en quelque sorte souverain héréditaire de l'Égypte, tout en restant feudataire de la Porte. Il avait pris une part considérable à la répression de l'insurrection grecque; son fils Ibrahim avait ravagé la Morée pendant plusieurs années, et jusqu'à la bataille de Navarin il avait été le plus fidèle des sujets du sultan. Mais, dès 1830, il rompait avec la Sublime Porte, demandait pour prix de ses services anciens l'île de Candie et la Syrie, et le 21 décembre 1832, après la victoire de Konieh, il marchait sur Constantinople qu'il aurait vraisemblablement prise sans l'intervention des puissances européennes. Par le traité de Kutaieh, 14 mai 1833, il parvint pourtant à se faire donner l'investiture de la Syrie. En 1839 le sultan Mahmoud ayant révoqué l'octroi de la Syrie fait à Méhémet-Ali, ce dernier déclare la guerre à son souverain. C'est alors qu'en dehors de l'action de la France, et pendant que

M. Guizot était ambassadeur à Londres, se conclut le célèbre traité de la quadruple alliance entre l'Angleterre, la Prusse, l'Autriche et la Russie. Mais, si formidable que parût l'alliance qui avait réuni dans un accord commun l'Angleterre, l'Autriche, la Prusse et la Russie, la question d'Orient, qui isolait la France, se présentait alors avec une si haute gravité, que les efforts communs de toutes les puissances tendirent à un apaisement général, et, le 13 juillet 1841, fut signé le traité qui mettait fin au différend qui venait de s'élever et relatif à l'entrée des bâtiments de guerre étrangers dans les Dardanelles et dans le Bosphore. Par un hatti-shérif du 18 février précédent, Méhémet-Ali avait reçu l'investiture de l'hérédité dans sa famille, en même temps qu'il renonçait à toutes ses prétentions sur la Syrie.

Traite du 15 juillet 1840.

Le traité du 13 juillet 1841.

Bien que la traite des nègres n'existe plus aujourd'hui à l'état d'institution de droit public, et bien que nous consacrions un chapitre entier dans la seconde partie de ce livre à la question de l'abolition de l'esclavage, nous pensons qu'il est utile de dire ici quelques mots des négociations auxquelles donna lieu

Négociations relatives à l'abolition de la traite des nègres.

la question philanthropique de la suppression de la traite.

Nous ne croyons pas qu'il soit utile d'énumérer toutes les causes auxquelles donna lieu la question de l'esclavage : par exemple, comment un esclave peut récupérer la liberté en venant en Europe ; comment au contraire il peut rester esclave tout en touchant à un pays libre ; quels sont les droits de l'esclave de récupérer sa liberté par tous les moyens possibles, même par un crime ; jusqu'où va en matière d'esclavage l'extradition entre différents pays et quelles limites il convient de lui donner. Il suffit d'indiquer ces questions pour faire toucher du doigt l'importance qu'elles avaient alors que l'esclavage était de droit commun.

Par le premier article additionnel du traité de Paris du 30 mai 1814 entre l'Angleterre et la France, ces deux puissances s'engageaient à unir leurs efforts au congrès pour faire prononcer, par toutes les puissances de la chrétienté, l'abolition de la traite des noirs, comme étant repoussée par les principes de la justice naturelle et les lumières des temps où nous vivons. Cette affaire fut soumise à la discussion dans le comité des huit puissances signa-

taires du traité général de paix de Paris, et une déclaration fut signée par leurs plénipotentiaires, le 8 février 1815, portant :

« Qu'ils avaient pris en considération le commerce connu sous le nom de la traite des nègres d'Afrique, lequel avait été envisagé par les hommes justes et éclairés de tous les temps comme répugnant aux principes d'humanité et de morale universelle;

« Que les circonstances particulières auxquelles ce commerce avait dû sa naissance, et la difficulté d'en interrompre brusquement le cours, avaient pu couvrir jusqu'à un certain point ce qu'il y avait d'odieux dans sa conservation; mais qu'enfin la voix publique s'était élevée dans tous les pays civilisés pour demander qu'il fût supprimé le plus tôt possible; que, depuis que le caractère et les détails de ce commerce avaient été mieux connus, plusieurs des gouvernements européens avaient pris en effet la résolution de le faire cesser, et que successivement toutes les puissances possédant des colonies dans les différentes parties du monde avaient reconnu l'obligation et la nécessité de l'abolir;

« Que les plénipotentiaires rassemblés dans

le congrès, ne pouvant mieux honorer leur mission, remplir leur devoir et manifester les principes qui guidaient leurs augustes souverains, qu'en travaillant à réaliser cet engagement et en proclamant au nom de leurs souverains le désir de mettre un terme au fléau qui avait si longtemps désolé l'Afrique, dégradé l'Europe et affligé l'humanité, lesdits plénipotentiaires étaient convenus d'ouvrir leurs délibérations sur les moyens d'accomplir un objet aussi salutaire par une déclaration solennelle des principes qui les avaient dirigés dans ce travail :

« En conséquence, ils déclaraient à la face de l'Europe que, regardant l'abolition universelle de la traite des nègres comme une mesure particulièrement digne de leur attention, conforme à l'esprit du siècle et aux principes généraux de leurs augustes souverains, ils étaient animés du désir sincère de concourir à l'exécution la plus prompte et la plus efficace de cette mesure par tous les moyens à leur disposition et d'agir dans l'emploi de ces moyens avec tout le zèle et toute la persévérance qu'ils devaient à une si grande et à une si belle cause. »

Les mêmes plénipotentiaires composant le congrès reconnaissaient en même temps que cette déclaration générale ne pouvait préjuger le terme que chaque puissance en particulier pourrait envisager comme le plus convenable pour l'abolition définitive du commerce des nègres ...; « que, par conséquent, la détermination de l'époque où ce commerce devrait totalement cesser serait un objet de négociation entre les puissances, bien entendu que l'on ne négligerait aucun moyen propre à en assurer et à en accélérer la marche, et que l'engagement réciproque contracté par la présente déclaration entre les souverains qui y avaient pris part ne serait considéré comme rempli qu'au moment où un succès complet aurait couronné leurs efforts réunis[1]. »

Le droit de visite, la question de savoir jusqu'à quel point la traite pouvait être considérée comme une piraterie, celle de la pénalité à appliquer aux armateurs qui s'y livraient, suscitèrent de nombreuses discussions entre la Maison-Blanche, le cabinet de Saint-James et le cabinet des Tuileries, discussions dans lesquelles les autres puissances se trouvèrent

1. Martens.

naturellement amenées à se prononcer. En effet la répression de la traite n'était possible qu'à la condition que tous les États du monde acceptassent une base commune, une législation analogue; or, c'est ce qui ne pouvait arriver, car, parmi les puissances, pour le Portugal et le Brésil, pour l'Espagne et la France, la traite était une nécessité. La Hollande et l'Angleterre s'accordèrent les premières le droit de visite. Quant à la Russie, la Prusse et l'Autriche, elles se refusèrent à regarder la traite comme un acte de piraterie, tant que toutes les puissances, sans exception, n'auraient pas adhéré aux propositions soumises au traité de Vienne et renouvelées au congrès de Vérone[2].

Le 20 décembre 1841 fut signé, entre l'Angleterre, l'Autriche, la France, la Prusse et la Russie, un traité pour la suppression de la traite.

« Par l'article premier de ce traité, Leurs Majestés l'empereur d'Autriche, le roi de Prusse et l'empereur de Russie, s'engagent à prohiber

1. Kluber, *Acte du congrès de Vienne*.
2. Il nous est impossible d'énumérer tous les mémoires écrits sur cette question.

tout commerce d'esclaves soit par leurs sujets, soit sous leurs pavillons respectifs, ou par voie de capital appartenant à leurs sujets respectifs, et à déclarer piraterie un pareil trafic. Leurs Majestés déclarent, en outre, que tout vaisseau qui essayerait de faire la traite perdra par ce seul fait son droit à la protection du pavillon.

« Par l'article 2, les cinq hautes parties contractantes conviennent, pour remplir d'une manière plus complète le but du traité, que ceux de leurs vaisseaux de guerre qui auront des ordres et des mandats spéciaux, pourront visiter tout navire marchand appartenant à une des parties contractantes, qui serait, sur des motifs raisonnables, soupçonné de faire la traite ou d'avoir armé à cet effet. Cependant le droit de visite réciproque ne pourra pas être exercé dans la Méditerranée. En outre l'espace dans lequel l'exercice de ce droit se trouvera restreint sera limité au nord par le 32e degré de latitude nord; à l'ouest, par la côte orientale d'Amérique, en partant du point où le 32e degré de latitude nord atteint cette côte jusqu'au 45e degré de latitude sud; au sud, par le 45e degré de latitude sud, à partir du point où ce degré atteint la côte orientale de l'Amérique jusqu'au 80e de longitude est

du méridien de Greenwich ; à l'est, par le même degré de longitude, en partant du point où ce degré est coupé par le 45° de latitude sud jusqu'à la côte de l'Inde.

« Le traité contient diverses autres stipulations pour régler la manière d'exercer le droit de visite, pour faire juger les bâtiments saisis par-devant les tribunaux compétents du pays auquel ils appartiennent et suivant les formes et les lois en vigueur dans ce pays, et pour déterminer les dommages-intérêts dûs par les capteurs en cas d'une saisie illégale et sans une cause suffisante de suspicion, ou en cas que la visite ou la détention aurait été accompagnée d'injures ou de vexations[1]. »

Bien que ce traité ait été signé par la France, il ne fut jamais ratifié par elle. L'année suivante, le 9 août 1842, fut ratifié un traité pour la suppression de la traite conclu entre les gouvernements américain et anglais.

Dans l'article 8 de ce traité il est dit que, comme, nonobstant les lois qui à diverses reprises ont été promulguées par les deux gouvernements contre la traite, elle s'en continue

1. Wheaton, d'après les *State Papers*.

pas moins à être faite, le gouvernement anglais et celui des États-Unis ont résolu de maintenir sur les côtes de l'Afrique deux escadres assez nombreuses pour assurer, séparément et respectivement, l'exécution des lois et des obligations des deux pays contre la traite; ces deux escadres devraient être indépendantes l'une de l'autre, mais les officiers qui les commanderaient recevraient l'ordre d'agir de concert et de coopérer de manière à arriver plus sûrement au but qu'on se proposait.

L'article 9 stipulait que comme, malgré tous les efforts qu'on pourrait faire contre la traite, sur les côtes de l'Afrique, elle n'en continuerait pas moins, tant qu'il y aurait encore des marchés ouverts pour la vente des esclaves, les deux puissances contractantes s'uniraient pour faire des démarches auprès des gouvernements des pays où de tels marchés existaient encore, pour les engager à les fermer pour toujours[1].

Mais si la France n'avait pas ratifié le traité de 1841 à cause des difficultés d'exécution qu'il présentait, elle revint toutefois à de plus saines idées, et, le 29 mai 1842, elle signait avec l'Angleterre un traité par lequel

1. *State Papers*, Wheaton.

tout en supprimant le droit de visite entre les bâtiments des deux nations accordé en 1831 et 1833, les gouvernements français et anglais prenaient des mesures propres à la répression de la traite.

Par l'article premier, le roi des Français et la reine du royaume-uni de la Grande-Bretagne s'engagent à établir sur la côte occidentale d'Afrique chacun une force navale de vingt-six bâtiments tant à voiles qu'à vapeur.

L'article 2 dit que les deux escadres agiront de concert. Elles continueront à exercer, comme par le passé, les pouvoirs dont les deux couronnes sont en possession sur les bâtiments portant pavillon des autres pays dont les gouvernements ont conclu avec l'une ou l'autre des deux cours des traités sur le principe du droit de visite.

L'article 3 dit que les commandants des deux escadres s'entendront pour la désignation et le choix des lieux de station.

L'article 4 concerne les traités à négocier avec les chefs indigènes de la côte occidentale d'Afrique pour la suppression du commerce des esclaves.

L'article 5 stipule expressément que ces traités n'auront pas d'autre objet, et que les

deux gouvernements auront toujours la faculté d'y accéder en commun.

Par l'article 6 il est dit que, dans le cas où l'emploi de la force deviendrait nécessaire pour faire exécuter ces traités, aucune des deux parties contractantes (la France et l'Angleterre) n'aura le droit d'y avoir recours sans le consentement de l'autre.

L'article 7 dit que dans les trois mois qui suivront la mise à exécution du traité, l'exercice du droit de visite cessera de part et d'autre.

Comme le simple fait d'arborer un pavillon ne justifie pas de la nationalité d'un bâtiment, et comme le droit des gens autorise tout vaisseau de guerre de toute nation à saisir un vaisseau suspect de piraterie, des instructions spéciales sur ce point seront, en vertu de l'article 8, données aux commandants des deux nations.

Par l'article 9, le roi des Français et la reine de la Grande-Bretagne s'engagent à interdire tout trafic d'esclaves dans leurs colonies présentes ou à venir.

L'article 10 dit que le traité est conclu pour dix ans. Dans le courant de la cinquième année, les deux parties contractantes décideront

de concert si elles doivent le continuer, l'abroger ou le modifier. Si, à la fin de la dixième année, les conventions antérieures, c'est-à-dire les traités de 1831 et 1833 autorisant le droit de visite réciproque, n'ont pas été remises en vigueur, elles seront considérées comme abrogées.

Suppression de la République de Cracovie.

Les traités de 1815 reçurent dans l'année 1846 une nouvelle et grave atteinte. La ville libre de Cracovie, dont les conférences de Vienne avaient reconnu l'indépendance, fut incorporée à l'Autriche en vertu d'une convention signée le 16 novembre entre les trois cours de Vienne, de Berlin et de Pétersbourg. Bien que cette incorporation n'ait en rien modifié les conditions de l'Europe, elle enlevait une page de plus à l'acte du congrès de Vienne. Le gouvernement français avait protesté, mais sa protestation n'était qu'une réserve, et M. Guizot, en constatant que les traités avaient été violés, déclarait en même temps qu'ils subsistaient et qu'il était résolu à les respecter. Voici la déclaration de l'illustre homme d'État :

« Nous n'avons pas cru que le moment où nous protestions contre une infraction aux

traités fût le moment de proclamer le mépris des traités. Nous n'avons pas cru qu'il nous convînt, qu'il convînt à la moralité de la France et de son gouvernement de dire, au moment où il s'élevait contre une infraction aux traités : « Nous ne reconnaissons plus de « traités ».

Ainsi donc, c'était au moment même où l'Autriche, la Prusse, la Russie violaient les traités de 1815 que la France, qui semblait la moins intéressée à les maintenir, proclamait par la bouche de son premier ministre qu'elle avait le devoir de les respecter. Cette situation fut caractérisée par le chef de l'opposition de gauche, M. Odilon Barrot, en ces termes : « Ce qui a fait tressaillir l'Europe, c'est moins la disparition d'un petit État effacé de la carte du monde, que ce sentiment que le droit des gens a reçu une atteinte mortelle, et que, si un pareil acte passe inaperçu et impuni, la force est substituée à l'équité comme règle des affaires du monde. »

Affaire du Sonderbund.

Les contestations qui s'élevèrent en Suisse à propos du Sonderbund et qui rapprochèrent dans une action diplomatique commune la

cour de Vienne et le cabinet des Tuileries; les mariages espagnols, qui furent un retour vers la politique de Louis XIV et amenèrent un refroidissement avec l'Angleterre; l'avénement de Pie IX; tels sont les trois faits les plus importants qui ont caractérisé les dernières années du règne de Louis-Philippe.

Deux de ces faits appartiennent à l'ordre politique et n'ont en rien changé les conditions générales ou les applications particulières du droit public en Europe. L'intégrité de la Suisse, un instant menacée, est restée intacte, et jusqu'à présent le mariage d'une héritière éventuelle de la couronne d'Espagne avec un prince français n'a produit aucune conséquence.

Avénement de Pie IX.

L'avénement de Pie IX mérite plus d'attention, car il est le point de départ d'une situation nouvelle pour l'Italie qui devait amener dans un avenir prochain de si grands changements, non-seulement pour la péninsule, mais pour l'équilibre de l'Europe. Les nobles qualités et les généreuses intentions de Pie IX semblaient le réserver à un rôle exceptionnel dans l'histoire de la papauté. Le patriotisme italien s'unissait en lui à toutes les vertus chré-

tiennes : il était digne de régénérer l'Italie. Ce fut la première inspiration de son avénement; la grandeur de Rome parut revivre un instant sous la figure de ce pape; Turin, Naples, Venise, Parme et Milan, tressaillirent d'un esprit nouveau au signal de nationalité donné par la cloche du dôme de Saint-Pierre. Malheureusement survint la Révolution qui entraîna les peuples, fit reculer les princes et remplit de déceptions l'âme de Pie IX, en ne lui laissant d'autre refuge que l'exil et d'autre salut que l'épée de la France.

De quelles acclamations fut salué le signal de liberté donné par Pie IX! Quel ébranlement dans l'opinion publique! Quel prestige pour la papauté recouvrant par cette initiative l'influence morale des plus grands jours de son histoire! L'Italie tressaillait d'enthousiasme dans l'espérance de sa régénération; tous les peuples étaient entraînés. Catholiques et protestants répondaient par la même adhésion respectueuse à la glorieuse tentative du souverain pontife; mais la politique absolutiste comprenait qu'elle venait de recevoir une atteinte profonde de la main auguste sur laquelle elle comptait; elle trouvait l'allié le plus entraînant de la liberté dans celui qui

avait été considéré jusqu'alors comme la sauvegarde immobile et inébranlable des vieux trônes.

Contre-coup à Vienne.

A Vienne, où le prince de Metternich dirigeait les conseils de l'Empire avec l'autorité de ses services, on comprit tout de suite la portée d'un changement aussi soudain qu'imprévu : la diplomatie impériale qui représentait au centre de l'Europe la politique d'immobilité et de résistance dont l'esprit dominait les cours du Nord, s'appliqua alors à atténuer l'action que l'on pouvait pressentir du cabinet des Tuileries dans un sens favorable au mouvement italien. M. Guizot ne pouvait être indifférent à l'Italie, mais il ne voulait pas se brouiller avec l'Autriche. Il avait envoyé à Pie IX le comte Rossi qui, par ses origines, sa science, ses sentiments, était un intermédiaire de sympathie et de confiance entre les Tuileries et le Vatican. M. le comte

Le comte Rossi.

Rossi n'était pas seulement le noble ambassadeur de la France libérale, il était pour Pie IX un ami dévoué, un conseiller prudent et éclairé : par ce choix si opportun l'illustre président du conseil de la monarchie de Juillet avait évidemment donné un gage

non équivoque de ses intentions et de ses vœux.

M. Guizot affirma cette politique dans la séance du 3 août 1847, et en parlant du pape il lui rendit ce magnifique hommage : Attitude sympathique de la France.

« Un souverain, le chef de l'Église, semble reconnaître l'esprit nouveau, les besoins nouveaux, la nécessité de satisfaire les intérêts nouveaux. Le représentant de l'autorité souveraine entrant dans une telle voie, c'est le plus beau spectacle qui ait encore été donné au monde ! On ne saurait craindre qu'il oublie les conditions des principes d'ordre et d'autorité. Je le dis donc, tous les gouvernements commettraient une faute énorme, s'ils ne le soutenaient pas de toutes leurs forces dans la tâche difficile qu'il a entreprise. Il n'est pas seulement de telle ou telle nation, mais de toutes les nations européennes, d'apporter leur appui évident et clair à la tâche sublime dont je parle en ce moment. Elles doivent y être d'autant plus encouragées que l'entreprise se présente avec une grande chance de succès. »

Mais après ces déclarations, M. Guizot, sor-

tant du domaine des sentiments et entrant avec précaution sur celui des faits, précisait le caractère de l'action française en ces termes :

« Aucun bouleversement territorial et politique ne nous est bon au delà des Alpes. »

M. Guizot reconnaît pour l'Italie le droit public de 1815.

En Italie comme à Cracovie, ce que M. Guizot acceptait comme base du droit public en Europe, c'étaient encore les traités de 1815, et c'est à ce moment que M. Thiers, cédant à un élan de patriotisme, excitait le pape, au contraire, à s'affranchir de ces précautions, à persévérer dans la voie où il s'était engagé, et s'écriait du haut de la tribune : « Courage, saint Père! »

Ce que l'Autriche voulait obtenir de M. Guizot, c'était qu'il pesât sur Rome pour que le pape, sourd à la voix de M. Thiers, modérât le mouvement qu'il avait excité et retînt les Italiens qui s'ébranlaient de toutes parts, lorsque princes et peuples semblaient s'unir pour un but commun.

Ce que M. Guizot espérait obtenir de l'Autriche, c'était qu'elle restât neutre, qu'elle n'intervînt pas et qu'elle ne donnât pas par

une provocation imprudente une impulsion irrésistible au patriotisme italien. Ce but ne fut pas atteint, et l'Autriche, qui s'était affranchie des traités de Vienne à Cracovie, crut devoir les invoquer en Italie pour occuper militairement la citadelle de Ferrare.

Occupation de Ferrare.

Cette invasion du territoire romain devait être le point de départ des complications les plus graves. M. Guizot avait prévu ce résultat, mais ne s'était pas cru en mesure de l'empêcher. Il arriva alors ce qui se produit souvent dans ces crises : les excitations qu'elles provoquent livrent le pouvoir aux partis extrêmes. Le pape était débordé, M. Rossi n'était plus écouté, le parti libéral était anéanti et l'invasion étrangère devenait le prélude de la chute de Pie IX et de l'avénement de la République romaine. Avec des intentions sincères, mais avec des actes incertains et des défaillances regrettables, M. Guizot laissa échapper pour la France un rôle utile et glorieux qui aurait pu à ce moment changer la face des choses en Europe, consolider la dynastie dont il était l'éloquent ministre, et sceller entre la liberté et la religion cette alliance poursuivie par tant de nobles esprits en France et en Ita-

lie, et dont les espérances devaient aboutir aux plus douloureux mécomptes.

Le contre-coup de ces événements ne fut pas sans influence sur le grand fait qui allait s'accomplir en France le 24 février 1848, et dont nous n'avons pas à analyser ici les causes, cependant si diverses et si graves. Une révolution sociale et politique tout à la fois allait éclater ; une dynastie succombait, emportant avec elle la royauté de 1830. La République était proclamée à Paris, les bases de nos institutions étaient radicalement transformées : le suffrage universel devenait le principe constituant du nouvel ordre de choses ; la peine de mort était abolie en matière politique ; l'esclavage était flétri et supprimé dans nos colonies.

Manifeste de M. de Lamartine.

La République traça sa politique extérieure dans un manifeste à l'Europe, écrit et signé par M. de Lamartine. Ce document, qui se produisit sous la forme d'une circulaire diplomatique, n'en avait ni la réserve, ni le langage sobre et mesuré. C'était moins un programme qu'un acte éclatant destiné à frapper un coup décisif sur l'imagination des peuples et sur la conduite des cabinets. M. de Lamar-

tine y avait apporté l'éloquence et la magie de son style, comme pour mieux éblouir ceux qu'il ne pourrait convaincre; il ne sollicitait pas l'entrée de la France républicaine dans la famille européenne, il affirmait son droit et notifiait fièrement sa volonté; il rassurait les craintes de l'Europe, en dominant ses préventions et ses défiances; il paralysait la coalition des trônes, en laissant entrevoir l'union des peuples; il désavouait le passé en réservant l'avenir.

« Entre 1792 et 1848, disait-il, il y a un demi-siècle. Revenu après un demi-siècle aux principes de 1792 ou aux principes de conquêtes de l'Empire, ce ne serait pas avancer, ce serait retrograder dans le temps; la révolution d'hier est un pas en avant, non en arrière; le monde et nous, nous voulons marcher à la paix et à la fraternité. »

Après ce magnifique exposé, M. de Lamartine jugeait en philosophe la Révolution et l'Empire; et les guerres qui avaient signalé ces deux époques, il les répudiait dans leur esprit, dans leurs conséquences, ne craignant pas à ce moment solennel d'élever le senti-

ment humanitaire au-dessus du patriotisme; mais descendant presque aussitôt de cet idéal qui attire les âmes généreuses, mais qui ne saurait satisfaire le devoir positif de l'homme d'État, le ministre de la République arrivait à des déclarations beaucoup moins pacifiques que ses principes. « Les traités de 1815, disait-il, n'existent plus en droit aux yeux de la République française ; toutefois les circonscriptions territoriales de ces traités sont un fait qu'elle admet comme base et comme point de départ dans ses relations avec les autres nations. » Mais tout en reconnaissant les traités de 1815, la République française déclarait hautement « qu'elle avait pour devoir et pour mission d'arriver pacifiquement à les modifier ». Et pour rendre cette pensée plus claire, M. de Lamartine ajoutait : « Si l'heure de la reconstruction de quelque nationalité opprimée en Europe ou ailleurs nous paraissait avoir sonné dans les décrets de la Providence; si la Suisse, notre fidèle alliée depuis François Ier, était contrainte ou menacée dans le mouvement de croissance qu'elle opère chez elle pour prêter une force de plus au faisceau des gouvernements démocratiques, si les États indépendants de l'Italie étaient envahis, si l'on

imposait des limites ou des obstacles à leur transformation intérieure, si on leur contestait à main armée le droit de s'allier entre eux pour consolider une patrie italienne, la République française se croirait en droit d'armer elle-même pour protéger ces mouvements légitimes de croissance et de nationalisation des peuples. »

Pour bien comprendre le sens et la portée d'un document qui d'un côté proclamait la signification pacifique de la République et de l'autre côté promettait l'appui de la France « à tous les mouvements légitimes de nationalisation et de croissance des peuples, » il faut peut-être pénétrer jusqu'aux causes intimes des terribles difficultés qui pesaient alors sur M. de Lamartine.

On nous permettra à ce propos une réminiscence personnelle. L'auteur de ce livre était déjà honoré d'une illustre amitié qu'il a gardée toujours, et dont le souvenir est ineffaçable. Il s'était rendu auprès du ministre des affaires étrangères de la République pour décliner une offre bienveillante. Au refus très-ferme et très-net de servir un gouvernement avec lequel il n'avait aucune affinité,

M. de Lamartine, qui à ce moment même était occupé de rédiger son manifeste, répondit :

« J'honore votre résolution et je l'approuve. La monarchie constitutionnelle est tombée par l'aveuglement du parti conservateur, qui l'aurait sauvée, s'il avait su, comme les tories, réaliser les réformes que les whigs promettaient. La République est déjà compromise par les républicains. Il faut avant tout éviter un conflit avec l'Europe. Je m'adresse directement à elle, et je réponds à ses défiances par une déclaration de principes. Je ne suis pas l'héritier de 92. Je désavoue les traditions de conquêtes de l'Empire et de la Révolution, mais j'affirme hautement l'alliance morale de la France avec les aspirations légitimes des peuples. Le rayonnement de nos principes traversera les frontières, donnera de l'espérance aux opprimés, inspirera aux rois une sage réserve, et sera le meilleur appui des causes qui espèrent en nous. Dans tous les cas, c'est le seul que nous pouvons donner. »

— « Ne craignez-vous pas, fut-il répondu à l'illustre ministre, que la seule promesse de cet appui ne soit une surexcitation bien dange-

rense pour les passions, qu'il serait plus sage, plus politique et peut-être plus loyal de décourager?

— « Oui, si c'était possible, répondit le ministre. Mais n'entendez-vous pas, sur les boulevards et dans les clubs, ces insensés qui demandent la libération des Polonais, des Italiens, des Allemands et même des Belges plus libres que nous ne le serons jamais? Il faut apaiser ce peuple en démence, comme on apaise le lion. Si nous lui résistons, il nous dévorera. Si nous lui cédions, ce serait encore pis, car nous serions écrasés sous les pieds d'une nouvelle coalition. Elle se trame déjà. Il faut donc contenir les rois par la crainte de la démocratie, et endormir la Révolution en mêlant aux accents de la *Marseillaise* l'hymne de la propagande pacifique au profit des nationalités opprimées. »

M. de Lamartine, dont le grand esprit était si capable de combiner les plus hautes inspirations et les nécessités pratiques de la diplomatie, poursuivit d'un ton plus résolu :

« Après tout, ce n'est pas un programme

politique que je pourrais écrire sur ce volcan. Je tente une diversion pour échapper à la réalité qui nous étreint et que je résume ainsi : de deux choses l'une : ou la République donnera l'ordre au dedans et la paix au dehors, et alors elle sera le gouvernement de la raison, et les nobles et libres esprits n'hésiteront pas à lui apporter leur concours; ou elle voudra s'imposer par la contrainte et se maintenir par la terreur, et dans ce cas elle tombera dans la boue et dans le sang. Et si tel est son sort, elle n'aura rien à redouter de l'Europe, qui la laissera périr dans les hontes de la guerre sociale, jusqu'à ce qu'une irrésistible réaction la livre à l'expiation d'une dictature. »

Enfin, résumant cet entretien, M. de Lamartine l'éclaira par une considération neuve, hardie et qui mérite d'être retenue, car elle était prophétique :

— « Je ne sais pas, dit-il, si la République vivra, mais son principe constituant lui survivra dans tous les cas. C'est là ce qu'il y a de plus grave pour l'Europe, car le suffrage universel ne changera pas seulement la forme de

gouvernement chez nous : c'est une révolution dans le droit public [1]. »

Résultats politiques et moraux du suffrage universel.

Qu'était-ce, en effet, que le suffrage universel? Ce n'était pas seulement un système électoral qui venait en remplacer un autre : c'était l'esprit même de la Révolution française qui, après avoir soulevé contre lui l'Europe entière, après avoir été contenu par la gloire de l'Empire et ne trouvant qu'une expression incomplète dans la charte de 1815 et même dans celle de 1830, brisait ses cadres trop étroits et débordait dans la société nouvelle. L'élection qui n'était dans les systèmes antérieurs qu'un des ressorts de la puissance publique en devenait le moteur principal; elle était la souveraineté elle-même; elle remplaçait en France la vieille légitimité séculaire du droit monarchique par l'autorité suprême de la souveraineté nationale.

Tel était le suffrage universel. Maintenant plaçons ce principe avec toutes les applications qui en découlent en face du vieux droit public, tel qu'il résulte des traités de 1815. D'un côté, c'est le conseil des rois qui forme une juridic-

1. Notes intimes d'une conversation avec M. de Lamartine, 1er mars 1848.

tion supérieure et sans appel, ayant la force pour sanction et qui décide du sort des États, non-seulement dans leur limitation, mais encore dans leur organisation intérieure. D'un autre côté, c'est la France signataire elle-même du contrat, qui, rentrant dans la pleine possession de son indépendance, tient à l'Europe par la voix de M. de Lamartine ce fier langage :

« La France est république; la République française n'a pas besoin d'être reconnue pour exister; elle est de droit naturel, elle est la volonté d'un grand peuple qui ne demande ses titres qu'à lui-même. »

De tels principes étaient le désaveu le plus éclatant de ceux qui avaient prévalu quarante ans plus tôt dans la société européenne, et qui s'étaient maintenus malgré les diverses atteintes que le droit conventionnel établi par elle avait dû subir.

En changeant aussi radicalement les bases de la société française, en brisant les derniers liens qui la rattachaient encore à l'ancienne organisation européenne, le suffrage universel devait produire une autre conséquence. Le

gouvernement des peuples s'était exercé dans des conditions diverses : il s'était perfectionné selon la marche du temps et des idées ; la féodalité avait été le contre-poids du pouvoir royal ; les communes s'étaient formées ensuite comme une sauvegarde contre les excès de la féodalité elle-même ; puis, sous l'influence des penseurs et des philosophes, par la lumière des grandes découvertes de la science aux dix-septième et dix-huitième siècles, la raison s'était émancipée, elle avait grandi ; l'esprit de contrôle s'était développé. En France, les parlements avaient réagi contre les priviléges et les abus ; en Angleterre, l'aristocratie, accueillant successivement dans ses rangs toutes les supériorités, avait conquis le pouvoir, avait mérité de l'exercer en l'associant à la liberté. En Allemagne, la Réforme avait habitué les esprits à l'indépendance et à la libre discussion. La révolution de 1789 avait renversé la royauté et la noblesse, préparé la démocratie et fondé l'influence du tiers état. Alors, on avait créé des systèmes politiques, on avait inventé des mécanismes plus ou moins compliqués ; les constitutions s'étaient succédé chez nous, et leur existence éphémère n'avait été que le témoignage de l'instabilité des esprits et

d'une aspiration incessante vers des satisfactions plus larges et plus complètes. Le pays avait été associé au pouvoir, mais, limité d'abord, il n'était que le pays légal : il laissait en dehors des millions d'hommes, c'est-à-dire la nation elle-même. En sorte que ce n'était plus le despotisme; c'était la liberté dans les conditions restreintes où elle se conciliait avec le privilége, mais ce n'était pas encore le droit.

branlement imprimé au droit public dans toute l'Europe.

Le suffrage universel s'imposait par l'autorité d'une révolution et, en s'identifiant désormais avec la vie publique en France, il provoquait une des transformations les plus décisives qui se soient produites depuis longtemps dans le droit social. Il était impossible qu'une telle révolution n'eût pas son contrecoup au dehors. Il se produisit soudainement sous une forme violente à Vienne, à Berlin, à Rome, à Naples, à Londres même. Mais ces soulèvements funestes et stériles ne servirent guère qu'à irriter les passions contraires qui se trouvaient en présence et à fortifier les résistances qui s'opposaient au progrès. Ce sont de ces épisodes douloureux qui appartiennent à l'histoire; mais ce qui rentre dans notre su-

jet, c'est de constater l'esprit nouveau qui, à partir de cette époque, se répand partout et, malgré les révolutions, malgré les émeutes, malgré les réactions, entraîne les gouvernements et les peuples dans d'autres voies. C'est par des réformes qu'ils procèdent. Dans les années qui suivent la Révolution de 1848, le royaume de Sardaigne, la Prusse, la Bavière, l'Autriche, le royaume des Deux-Siciles, se donnent successivement des constitutions. Rome, dépassant le but, proclame la République. En Angleterre, les chartistes s'ameutent, les Irlandais s'agitent.

L'extension du suffrage se pose partout.

Partout il y a des parlements; partout la tribune et la presse donnent à l'opinion publique une irrésistible impulsion; partout la question de l'extension du suffrage est à l'ordre du jour; elle se pose en Angleterre, en Belgique, en Allemagne, et le grand fait qui s'est accompli en France il y a vingt-sept ans est le point de départ d'une situation politique nouvelle qui a déjà produit des conséquences décisives dans le droit public européen.

Occupation de Rome par l'armée française.

Dans la période qui s'est écoulée entre la proclamation de la République en France et

le rétablissement de l'Empire, un seul fait important s'est accompli en Europe, Rome fut occupée par la France. Le pape venait de quitter la ville éternelle, à la suite du mouvement insurrectionnel qui fut suivi de la proclamation de la République romaine. C'est le général Cavaignac, alors chef du pouvoir exécutif, qui vint proposer à l'Assemblée l'envoi d'un corps d'armée qui n'avait pas précisément pour mission de rétablir l'autorité politique du saint-père, et qui avait seulement pour but d'assurer sa sécurité personnelle. Mais, quand le drapeau de la France paraissait sur les Alpes au moment où l'Italie était en feu, où l'Autriche menaçait Turin, où l'anarchie était à Rome, ce n'était pas seulement pour la protection de la personne du pape, et tout le monde comprit en France que c'était là le premier acte d'une intervention qui plus tard devait aboutir au siége de Rome, à l'entrée des Français et au retour de Pie IX.

Conditions de l'occupation française à Rome.

Ce n'est cependant qu'après le 10 décembre et sous la présidence du prince Louis-Napoléon que s'accomplit cet événement et que commença l'occupation définitive de Rome.

Cette intervention était-elle contraire au

droit public? En violait-elle les principes? C'est une question qui a été trop souvent débattue dans les dépêches de la diplomatie et dans les discussions de la tribune pour qu'il soit utile d'y revenir avec détail. Il importe cependant de résumer en peu de mots les raisons qui ont dirigé la conduite de la France.

La souveraineté temporelle du pape a un caractère particulier; elle est la condition nécessaire de l'indépendance du pouvoir spirituel; elle est une garantie de l'équilibre moral de l'Europe. Que l'on soit catholique, protestant, juif ou mahométan, il est impossible de ne pas tenir compte de cette grande institution de la papauté qui s'est perpétuée à travers les siècles et qui résume en elle l'unité catholique. Cette institution a exercé et exerce encore une influence qui ne permet pas d'y être indifférent. A Londres, à Pétersbourg, à Berlin, comme à Paris, à Vienne, à Florence et à Madrid, on est intéressé à ce que le chef de trois cent millions de catholiques n'appartienne à aucune nation, à ce que son pouvoir soit placé en dehors de toutes les influences, à ce qu'aucune ambition ne puisse s'en servir comme d'un instrument de domination politique ou de contrainte religieuse.

L'occupation de Rome violait-elle le droit public ?

Cet intérêt, qui existe pour toutes les puissances, s'imposait à plus forte raison à la France, nation catholique. L'empereur Napoléon Ier, dans les combinaisons de son omnipotence, avait rêvé un jour d'attirer à lui la papauté et d'en faire l'auxiliaire le plus puissant de la souveraineté de la France sur l'Europe. L'idée était grandiose, mais le but n'était pas légitime ; car, en absorbant l'Église dans l'État, il supprimait la liberté de conscience. Ce que l'Empire n'avait pu faire en 1810 au profit de ses ambitions, la France ne pouvait pas s'exposer à le laisser faire contre elle par un futur César italien. La France a affranchi l'Italie, et, comme nous le verrons plus tard, ce fut là un événement immense et qui a eu pour résultat de redresser, suivant nos traditions historiques, une des bases du droit public européen. Mais il ne pouvait entrer dans les vues de sa politique d'assigner à son intervention le résultat immense qui s'est produit depuis, et de créer un royaume d'Italie dont Rome eût été la capitale réunissant dans la ville des Césars le pape et le roi.

La souveraineté du pape et l'équilibre de l'Europe.

Le maintien de la souveraineté du pape importait donc tout à la fois à la liberté re-

ligieuse, à l'équilibre de l'Europe et à l'influence de la France. C'est pourquoi nous avons protégé le pape en 1848; c'est pourquoi nous l'avons ramené de Gaëte en 1849; c'est pourquoi nous avons maintenu notre occupation depuis cette époque; c'est pourquoi nous avons fait la convention du 15 septembre; c'est pourquoi notre drapeau a paru dans les États romains lorsque, sous le ministère de M. Rattazzi, ils ont été envahis par les bandes italiennes.

Est-ce à dire que cette protection de la France dût se maintenir dans les conditions où elle s'était produite? Personne ne pensait qu'elle pût durer longtemps sous forme d'occupation armée. Mais l'indépendance de la papauté et l'unité catholique dont elle est la sanction n'en restent pas moins un principe qui intéresse la liberté religieuse, la sécurité des États et l'équilibre moral et politique de l'Europe. Le pouvoir temporel du saint-siége est tombé avec la puissance française. Son pouvoir spirituel traverse, de nos jours, une crise dont il est impossible de prévoir l'issue.

Conséquences de la guerre d'Orient.

La guerre d'Orient, dont nous n'avons ni à

rechercher les causes, car elles sont pleinement politiques, ni à retracer l'histoire, qui appartient à nos annales militaires, avait produit ce premier résultat de réunir l'Angleterre et la France dans une action commune. Cette alliance, qui constitue un fait nouveau d'une si haute importance, n'était pas seulement une garantie de succès pour cette grande et lointaine expédition, elle donnait à la lutte son véritable caractère et lui assignait un but conforme à l'intérêt général de l'Europe.

Après une campagne de près de deux années, où de part et d'autre les armées en présence avaient fait preuve d'une égale intrépidité, Sébastopol tombait au pouvoir des alliés. Une première négociation s'ouvrit à Vienne, et, dans un protocole portant la date du 1er février 1856, les préliminaires de la paix étaient signés. Ces préliminaires contenaient quatre points : le premier relatif à l'organisation des principautés danubiennes ; le deuxième assurant la liberté de la navigation sur le Danube ; le troisième neutralisant la mer Noire ; le quatrième garantissant aux sujets non musulmans du sultan leurs droits politiques et religieux. En dehors de ces quatre points, le protocole de Vienne réservait aux puissances belligérantes

le droit de produire les questions qui pourraient être d'ordre européen. Ces préliminaires embrassaient donc l'objet de la guerre dans son acception la plus large; non-seulement ils préjugeaient la solution de la question d'Orient dans les conditions où elle se présentait alors, mais encore ils constituaient un arbitrage de l'Europe pour le règlement de tous les intérêts qui se rattachaient à sa sécurité.

Congrès de Paris.

C'était un véritable congrès qui allait se réunir, et depuis les traités de Vienne il n'y avait pas eu, dans des circonstances aussi sérieuses, une réunion aussi imposante. On le sentit si bien que, pour donner à cette œuvre le caractère de règlement européen qu'elle devait avoir, on fit appel à la Prusse, quoiqu'elle n'eût pris part ni à la guerre, ni à l'intervention diplomatique dans laquelle s'était engagée l'Autriche, mais parce qu'elle était signataire de l'acte de Vienne. Quant à la Sardaigne, sa présence dans un pareil arbitrage était un fait nouveau et d'une bien autre portée que l'envoi de son corps d'armée devant Sébastopol. Le grand homme d'État qui la dirigeait alors, M. de Cavour, avait compris tout ce que son pays pouvait gagner à s'unir à l'action commune de

la France et de l'Angleterre, et à identifier ainsi l'Italie avec la revendication du droit que les puissances occidentales allaient soutenir de leurs armes.

Les protocoles du congrès de Paris

Le 25 février 1856 eut lieu à Paris, sous la présidence du comte Walewski, ministre des affaires étrangères de l'Empereur, l'ouverture du congrès.

Le premier acte du congrès ainsi composé fut de déférer la présidence au comte Walewski, sur la proposition du comte de Buol, motivée en ces termes :

« Ce n'est pas seulement un usage consacré par les précédents et récemment observé à Vienne : c'est en même temps un hommage rendu au souverain de l'hospitalité duquel jouissent en ce moment les représentants de l'Europe. »

Le congrès ne tint pas moins de vingt-trois séances, qui furent consacrées à l'examen détaillé de toutes les questions qu'il avait à résoudre. Tous les plénipotentiaires montrèrent un esprit de conciliation qui devait faciliter leur tâche et qui répondait au sentiment gé-

néral. Les quatre points posés dans les préliminaires de Vienne furent résolus dans l'esprit qui les avait dictés. Cette solution ne blessait personne, elle n'humiliait pas le vaincu, elle n'exagérait pas le droit des vainqueurs, elle était conforme à l'équité et à l'intérêt général de l'Europe. C'est pourquoi le congrès de Paris restera dans l'histoire de notre siècle comme un des actes les plus sages dont la diplomatie puisse s'honorer.

La politique russe

La Russie était poussée par les traditions de sa politique bien plus que par ses intérêts vers l'Orient; elle affichait à Constantinople des prétentions de domination qui humiliaient la Turquie et inquiétaient l'Europe; elle pesait sur l'Autriche et la Prusse, et, quoique les conditions de la sainte-alliance eussent été modifiées et presque détruites par le cours des événements, la situation qu'elle avait créée dans l'ordre des faits subsistait encore dans celui des idées. L'Europe était ainsi partagée entre deux grands antagonismes, et l'Occident se trouvait en face de cette puissance colossale qui semblait entraîner dans son orbite la Prusse et l'Autriche.

Il est vrai, cette situation était plus appa-

rente que réelle. La Russie, habitué depuis 1815 à considérer les puissances allemandes comme des clientes, devait bientôt s'apercevoir que d'autres vues et d'autres nécessités avaient prévalu à Vienne. L'empereur Nicolas, qui avait comprimé en 1848 la révolution de Hongrie, ne prévoyait pas que « l'Autriche étonnerait si promptement le monde par la grandeur de son ingratitude ».

La guerre de 1856 mettait fin à ce malendu qui pesait sur l'Europe; elle détruisait une situation fausse pour tous, qui imposait aux puissances allemandes un rôle incompatible avec les conditions de leur avenir.

La Russie se trouvait rendue à elle-même, à sa véritable mission : obligée de se recueillir après sa défaite, elle devait concentrer dans sa vie intérieure cette puissance colossale qu'elle avait vainement répandue au dehors et qui avait rencontré l'obstacle invincible du droit et de la liberté. Elle était ainsi amenée aux véritables conquêtes qui doivent fonder sa grandeur et qu'elle poursuit aujourd'hui, dans les réformes sociales dont elle a pris l'initiative et dans le développement de toutes ses forces vitales.

Conséquences de la guerre de Crimée pour l'empire russe.

La neutralisation de la mer Noire dépas-

sait le but de la guerre et les conditions équitables de la paix. Si elle assurait à son commerce et à sa marine marchande la sécurité de ses relations dans la Méditerranée, elle enlevait militairement à l'empire russe un port nécessaire à sa puissance maritime, et ce que cette exigence avait d'excessif appelait tôt ou tard la révision ou la revanche.

Toutefois la Russie recueillait dans le traité de Paris un résultat moral d'une haute portée et qui sauvegardait pour elle le but légitime de la guerre : ses coreligionnaires obtenaient des garanties sérieuses pour leurs croyances et l'exercice de leur culte. La liberté du Danube était un lien de plus entre l'Orient et l'Occident; enfin la création d'un État indépendant dans les provinces danubiennes répondait aux aspirations de la politique russe.

Quant à la Turquie, elle entrait dans le droit européen; elle échappait à la pression qui depuis la grande Catherine était l'épouvantail du Divan, et elle s'identifiait par cela même aux intérêts nouveaux qui doivent seconder l'œuvre si difficile de sa régénération.

Union de la France et de l'Angleterre.

Pour la France et l'Angleterre, le résultat était immense. D'abord elles s'étaient unies sur

le champ de bataille, et par cette communauté de gloire elles effaçaient leur dissentiment séculaire; elles assuraient en même temps l'indépendance de l'Occident; elles rendaient aux grandes puissances maritimes qui en représentaient l'influence civilisatrice la juste autorité qui leur appartient; elles dégageaient la Méditerranée de ce fantôme qui semblait s'avancer vers le Bosphore; et, en affranchissant le centre de l'Europe de la domination qu'il avait longtemps acceptée, mais dont il sentait le poids après en avoir recherché le bénéfice, elles brisaient à Vienne et à Berlin le pivôt des futures coalitions.

Pour l'Italie, le résultat n'était pas immédiat; mais, comme nous allons le voir tout à l'heure, le congrès de Paris était le présage de sa prochaine émancipation.

remiers signes de la question italienne.

En dehors des résultats que nous venons de constater, et qui s'appliquaient à l'objet immédiat de la guerre, il y en eut d'autres d'une nature différente, et qui, sans avoir d'effet actuel sur la situation de l'Europe, n'en avaient pas moins une haute portée. On peut dire que le congrès de Paris, en réglant les questions pendantes, posait celles qui devaient

bientôt s'imposer aux cabinets, et amener dans le droit public européen de nouvelles et plus graves modifications.

Dans la séance du 8 avril 1856 [1], relatée au protocole n° 22 de la conférence, M. le comte Walewski invita les plénipotentiaires, avant de se séparer, à échanger leurs idées sur différents sujets dont il pouvait être utile de se préoccuper dès à présent afin de prévenir de futures complications.

Questions européennes soumises par le comte Walewski à la délibération des plénipotentiaires.

L'honorable plénipotentiaire de la France, précisant mieux encore sa pensée, indiqua quelles étaient les questions qui lui paraissaient susceptibles d'être portées à l'ordre du jour de l'avenir. Il exposa la situation anormale de la Grèce, il rappela l'occupation de la France dans les États pontificaux, et, après en avoir justifié le but, il n'hésita pas à déclarer que le gouvernement de l'empereur avait hâte de retirer ses troupes, dès qu'il pourrait le faire sans compromettre l'autorité du saint-

1. Étaient présents : pour l'Autriche, le comte de Buol et le baron de Hübner; pour la France, le comte Walewski et le baron de Bourqueney; pour la Grande-Bretagne, le vicomte Clarendon et lord Cowley; pour la Russie, le comte Orlof et le baron de Brunow; pour la Sardaigne, le comte de Cavour et de Villamarina; pour la Turquie, Aali-Pacha et Djemil-Pacha.

père et la tranquillité du territoire romain. En même temps, il signala la voie dangereuse dans laquelle certains gouvernements de la péninsule italique, et particulièrement le royaume des Deux-Siciles, s'engageaient par une résistance obstinée aux vœux des populations. Enfin M. le comte Walewski appela l'attention des représentants de l'Europe sur les publications révolutionnaires et outrageantes qui s'abritaient sous la neutralité belge, pour prêcher la révolte et l'assassinat.

Cette communication, qui élargissait d'une façon si inattendue la compétence morale du congrès de Paris, souleva un important débat. Lord Clarendon, le comte de Buol, le baron de Manteuffel, le comte Cavour y prirent une part considérable.

Le comte Clarendon fut d'accord avec le comte Walewski sur l'opportunité du prochain rappel des troupes que l'Angleterre et la France avaient dû envoyer en Grèce. Quant à l'occupation romaine, le premier plénipotentiaire de la Grande-Bretagne, se préoccupant des moyens de la faire cesser, comprit très-bien qu'elle se trouvait liée à la situation intérieure des États pontificaux; il indiqua que dans l'intérêt de l'autorité souveraine du pape,

il lui semblait utile de recommander « la sécularisation du gouvernement, et l'organisation d'un système administratif en harmonie avec l'esprit du siècle ».

Quant au gouvernement napolitain, lord Clarendon fit entendre ces belles paroles, dignes de son caractère et de la grande nation dont il était l'organe :

Attitude des puissances sur les questions européennes soulevées dans le congrès.

« Nous ne voulons pas que la paix soit troublée, mais il n'y a pas de paix sans justice ; nous voulons tous au même degré soutenir le principe monarchique et repousser la révolution, et nous avons le devoir d'élever la voix contre un système qui entretient au sein des masses, au lieu de l'apaiser, l'effervescence révolutionnaire. »

Le comte de Buol, plénipotentiaire de l'Autriche, n'intervint dans ce débat que pour en décliner l'opportunité : il déclara formellement que la conférence n'avait reçu d'autre mission que celle de s'occuper des affaires du Levant, et qu'elle n'avait aucun mandat pour faire entendre à des souverains qui n'y étaient pas représentés des vœux relatifs à l'organisation intérieure de leur pays.

M. le baron de Manteuffel fut moins réservé : il introduisit même dans le débat une question qui avait été omise, celle de Neufchâtel, et il réclama énergiquement les droits que les traités reconnaissent à la Prusse sur cette principauté ; il se prononça sur la situation de la Grèce dans le même sens que les plénipotentiaires de la France, de l'Angleterre et d'Autriche ; mais sur l'occupation française à Rome et sur la situation intérieure du royaume de Naples, il fut très-circonspect.

Le comte de Cavour le fut moins. Il fut agressif contre l'Autriche; il dénonça avec énergie la présence des troupes autrichiennes dans les légations et dans le duché de Parme comme une atteinte à l'indépendance politique de l'Italie et comme un danger pour la Sardaigne.

M. le baron de Hübner ayant comparé l'occupation française à l'occupation autrichienne, M. le comte de Cavour repoussa le parallèle, en déclarant nettement « qu'un faible corps d'armée à une grande distance de la France n'est menaçant pour personne, tandis qu'il est fort inquiétant de voir l'Autriche appuyée sur Ferrare et sur Plaisance, dont elle étend les fortifications contrairement à l'esprit, si-

non à la lettre des traités de Vienne, occuper le long de l'Adriatique jusqu'à Ancône. »

De cette discussion si intéressante ne pouvait sortir aucune décision, mais la question d'Italie se trouvait posée pour la première fois devant la juridiction de l'Europe, et son avocat, M. de Cavour, était parmi les juges de cette illustre cliente qui se présentait au nom de son droit à la barre des puissances, en attendant qu'elle l'invoquât et qu'elle s'en remît au sort des armes.

Un autre fait se dégageait de la mémorable séance que nous venons d'analyser, c'est que c'était le comte Walewski qui, au nom de la France, invoquait l'autorité morale de l'Europe au profit des principes et des intérêts du droit public. L'Angleterre adhérait à cette initiative, et l'alliance faite entre les deux grandes nations libérales de l'Occident paraissait ainsi se maintenir. Quant à la Sardaigne, alors si impuissante par elle-même malgré le courage de son armée et le patriotisme de ses habitants, elle défiait l'Autriche ; mais dans son audace, on sentait déjà sa confiance dans la France.

Vœu pour les arbitrages internationaux.

Signalons encore un vœu émis par le congrès de Paris, et qui était inspiré par un sentiment profond de respect pour le droit, pour l'humanité. Sur la proposition du comte Clarendon, le congrès faisant appel à la sagesse des gouvernements, exprimait la confiance que désormais, avant de recourir aux armes, ils soumettraient leurs différends aux bons offices d'une puissance amie. Malheureusement ce vœu devait rester stérile.

Enfin les résolutions les plus importantes concernant le droit maritime au profit des neutres en temps de guerre attachent au congrès de Paris le souvenir d'un des plus légitimes et des plus mémorables progrès du droit des gens.

Nous lui consacrons un chapitre dans une autre partie de ce livre.

CHAPITRE X.

ROME ET L'ITALIE

Rome et l'Italie. — La question d'Italie et le Piémont. — M. de Cavour. — Le Piémont et la maison de Savoie dirigent le mouvement national. — Nécessité pour l'Autriche de céder ou de combattre. — Les victoires françaises. — Le programme de la guerre abandonné après Solferino. — L'Italie et le congrès. — Lettre de l'empereur à Victor-Emmanuel; sa pensée sur l'Italie. — Garibaldi à Naples, Castelfidardo, Gaëte. — Lettre de l'empereur au roi de Naples. — Mort de Cavour. — Ricasoli. — Reconnaissance du royaume d'Italie par la France. — Tentatives de conciliation émanant de la France. — Dépêche de M. Thouvenel. — Résistance de la cour de Rome. — Tentative de Garibaldi contre Rome, Aspromonte. — Dépêche du général Durando. — M. Drouyn de Lhuys. — Reprises des négociations à la fin de 1863. — Dépêches de M. Visconti-Venosta. — Convention du 15 septembre. — Difficultés d'interprétation, dépêche de M. Nigra. — Réponse de M. Drouyn de Lhuys, commentaire de sa conversation. — Explication du général La Marmora. — L'encyclique du 8 décembre. — Protestations de M. Drouyn de Lhuys. — Les États romains. — Le pape et le roi.

La question d'Italie et le Piémont.

L'histoire de la guerre d'Italie, de ses causes, de ses résultats et en définitive de la constitution du royaume italien, avec Rome

pour capitale, se confond avec celle du droit public. Aucun fait depuis deux siècles n'a eu une telle importance pour la France et pour l'Europe. En abordant cette partie de notre tâche nous resterons strictement dans l'impartialité de l'histoire. L'heure n'est pas encore venue de porter sur ces faits un jugement définitif; mais leur exposé dans l'ordre où ils se sont produits et avec la signification qu'ils ont empruntée aux actes diplomatiques se rattache évidemment au sujet dont nous nous occupons.

Nous venons de dire que la question d'Italie avait été posée au congrès de Paris. M. de Cavour s'était placé comme représentant de la Sardaigne en antagonisme avec l'Autriche; il n'avait pas seulement revendiqué les droits du Piémont, il avait également affirmé l'indépendance des autres États italiens, et dans cette mémorable séance il avait exercé le protectorat moral qui indiquait déjà le rôle politique auquel il prétendait.

A partir de ce moment, les relations devinrent plus tendues entre l'Autriche et le Piémont. Les souvenirs encore vivants de la campagne de 1849 et de la bataille de Novare se ranimèrent. La domination autrichienne

dans la Vénétie et surtout en Lombardie devint plus difficile, et malgré l'administration bienveillante du jeune prince, que son noble caractère semblait marquer pour la conciliation, mais que la destinée réservait à une fin aussi terrible que glorieuse, la Lombardie supportait avec une réprobation chaque jour plus accentuée l'état de choses imposé par les traités de 1815. On pressentait déjà que ces plaines illustrées par tant d'héroïques combats seraient bientôt le théâtre de nouvelles luttes.

Le comte de Cavour.

A Turin, le comte Cavour, grandi par le rôle qu'il avait pris au congrès de l'Europe, continuait sa politique et préparait son œuvre. Il avait rencontré les sympathies de la France, l'adhésion de l'Angleterre; il avait cette forte volonté qui sait mesurer les obstacles, cette audace que le péril tente et ces hautes facultés de l'homme d'État qui embrassent une situation, qui l'éclairent par prévoyance et qui mettent au service d'une grande cause la fermeté du caractère et le prestige du talent.

M. de Cavour est le véritable fondateur de l'unité italienne, non-seulement parce qu'il en a fait la passion et le but de sa vie, mais aussi parce qu'il a eu cette fortune d'avoir

Victor-Emmanuel pour roi et Napoléon III pour allié.

Orateur puissant, sa parole dominait moins par les recherches du langage que par la vigueur de son esprit. On sentait en lui une conviction inébranlable, une volonté intraitable. Il jouait avec les plus grandes difficultés. Il allait droit à l'obstacle et dans les déductions hardies de sa logique inflexible ne reculait devant aucune conclusion. C'est lui qui marquait la guerre comme une nécessité quand elle paraissait encore une impossibilité. C'est lui qui, dès 1854, faisait sortir le Piémont de son effacement, en associant la croix de Savoie aux drapeaux de France et d'Angleterre sous les murs de Sébastopol. C'est lui qui acceptait la fédération à Zurich et qui faisait l'unité à Florence, à Naples et enfin à Rome, proclamée dans le Parlement piémontais capitale de l'Italie, au moment où elle était encore, sous la garde de la France, la métropole du catholicisme. C'est lui enfin qui lançait comme un défi cette formule mémorable : « L'Église libre dans l'État libre ». Formule séduisante que la raison pure admet, mais que la pratique repousse partout, car le seul État où l'Église soit libre dans l'État libre, c'est jusqu'ici la Belgique.

Tout le mouvement italien, si habilement noué au dedans comme au dehors, et conduit à travers tant d'obstacles, avec une audace, une finesse, une souplesse et une inflexibilité dignes d'un Médicis, se résume dans ce grand ministre. Il comprit tout de suite qu'il devait le séparer des procédés révolutionnaires qui l'avaient toujours compromis. National dans son but, l'effort suprême de l'Italie devait avant tout rester monarchique dans ses moyens. Mazzini et Garibaldi n'en représentaient aux yeux de M. de Cavour que le fanatisme; ils en étaient l'obstacle et le péril. Ses véritables alliés étaient ceux qui ne séparaient pas la monarchie de la liberté et pour lesquels la liberté elle-même n'était que l'inspiration du patriotisme. Ce que Gioberti, le comte Rossi et tant d'autres penseurs italiens, avaient préparé par leurs écrits, il le faisait passer dans le domaine des faits. Il allait menacer les trônes, tout en répudiant la révolution. Il était le plus ardent, le plus passionné, le plus indomptable des tribuns et il restait le plus sage des hommes d'État et le plus patient des diplomates : il osait tout et ne précipitait rien. Son autorité, sa confiance, sa popularité, étaient dans son complet accord avec son roi

justement fier de s'appuyer sur un tel ministre.

M. de Cavour à Plombières.

Le premier soin de M. de Cavour fut avant tout de s'assurer du concours de la France. L'entrevue de Plombières est restée historique. C'est dans cette résidence que furent posées les bases d'une action commune, en vue de remaniements territoriaux et de combinaisons politiques dont le premier effet devait être de détruire l'une des parties les plus essentielles du droit européen, tel que l'avait fait le congrès de Vienne. Toutefois la question d'Italie ne s'était pas encore produite dans le domaine diplomatique; elle n'existait que dans les aspirations de la péninsule, dans les défiances de l'Autriche et dans les préoccupations de l'opinion publique.

L'alliance de la France seule pouvait donner au Piémont l'appui sans lequel toute entreprise nouvelle ne l'aurait conduit qu'à une autre Novare.

Il fallait donc décider l'empereur à sortir des préliminaires mystérieux de Plombières et l'engager par un acte formel dans la politique qui avait déjà toutes ses sympathies. Ce fut là le vrai triomphe de M. de Cavour. Tan-

dis que Napoléon III cherchait dans les mémoires de Sully la trace des grandes pensées qui occupèrent la fin du règne de Henri IV pour faire de l'Italie l'un des boulevards de la France, M. de Cavour allait plus loin, et il entrevoyait déjà dans l'unité de sa patrie la puissante concentration d'un seul peuple sous un seul roi.

Mais avec une souplesse digne de Mazarin, il ne laissait pas deviner les projets qui eussent été dignes de l'ambition d'un Richelieu. Unitaire déjà convaincu et résolu, il endormait son puissant allié dans la généreuse illusion d'une confédération telle que l'avait conçue le génie de Henri IV, conseillé par Sully; telle que Pie IX avait semblé l'entrevoir et la bénir dans le triomphe de son avénement.

On avait tracé sur la table impériale le plan du traité de Zurich que la victoire devait bientôt consacrer et que l'insurrection des peuples italiens devait presque aussitôt emporter.

Ce petit royaume de Sardaigne, qui allait s'étendre jusqu'au Mincio, devait àller à Venise sans nous et à Rome malgré nous.

En cherchant dans l'histoire contemporaine

des points de comparaison avec cette haute personnalité, il en est deux qui viennent naturellement à l'esprit, O'Connell, le libérateur de l'Irlande, et M. de Bismarck, le fondateur de l'empire d'Allemagne. Mais il y a des différences profondes entre ces trois hommes extraordinaires.

O'Connell, se dressant comme un vengeur au milieu de l'oppression de son pays, ne réussit dans son œuvre si tourmentée et si terrible qu'en groupant autour de lui toutes les colères, tous les désespoirs, toutes les douleurs, et en donnant à son éloquence incomparable les accents de la menace et de la révolte. Il entraînait les multitudes et il faisait trembler les aristocraties, et ce n'est que par des prodiges de finesse, de patience et d'intrépidité qu'il est arrivé à conquérir pour l'Irlande sa part légitime dans la constitution légale du Royaume-Uni.

Le prince de Bismarck fit sa première guerre au Parlement avant de la faire à l'Autriche, à l'Allemagne et à la France. Son action politique se caractérisa d'abord par la lutte avec l'élément représentatif :

« Je ne reconnais d'autre autorité, disait-il,

que celle de Sa Majesté le roi, et j'oppose aux attaques qui voudraient l'atteindre la souveraineté monarchique comme un rocher de bronze. »

M. de Cavour, au contraire, est l'homme du parlement. La tribune élevée à Turin est son premier poste de combat. Il s'en servira pour rallier l'Italie d'abord, pour émouvoir et pour éclairer l'Europe ensuite. On l'écoute partout, non-seulement à Turin, mais à Rome, à Florence, à Naples. Là où les princes sont soumis à l'Autriche, les peuples deviennent attentifs, et dans ses accents c'est la voix de la patrie qui résonne. Dans les moments les plus critiques, aux heures les plus décisives, lorsque le salut du pays impose à tous le silence et l'obéissance, il reste ministre constitutionnel; il ne s'adresse pas aux multitudes comme O'Connell; il n'a pas comme M. de Bismarck le on du commandement et de la dictature. Dans les luttes comme dans les négociations, lorsqu'il rend la guerre inévitable et la paix impuissante, lorsqu'il souffle la révolte dans les Romagnes et dans les Deux-Siciles, c'est sa responsabilité qu'il engage et non son pouvoir qu'il grandit. C'est toujours entre son roi

et le parlement qu'il se place. Rare et singulier exemple d'un homme d'Etat devenant un homme d'action, dirigeant avec une audace froide et correcte les entreprises les plus aventureuses, et toujours prêt à répondre de sa conduite, à la défendre de sa parole et à se soumettre à un vote de défiance. Ainsi Pitt gouvernait l'Angleterre avec son éloquence, quand elle avait à lutter contre le génie et la toute-puissance de Napoléon.

Nous laissons à la conscience de l'histoire le soin de juger la moralité des moyens. Nous avons voulu seulement expliquer l'homme, son rôle, son œuvre. On peut dire qu'il a taillé sa statue dans ce bloc de nationalités dont il a fait la monarchie nationale.

Paroles de Napoléon III M. de Hübner.

Le 1er janvier 1859, l'Empereur, recevant le corps diplomatique, s'approcha du baron de Hübner, ambassadeur d'Autriche, et lui dit ces paroles reproduites officiellement : « Je regrette que nos relations avec votre gouvernement ne soient pas aussi bonnes que par le passé. » Le lendemain la question d'Italie était née. Elle se présentait dans des conditions nouvelles, non pas comme en d'autres temps avec la force d'entraînement qu'elle

empruntait à la révolution, mais comme un grand conflit entre l'Autriche et la Sardaigne appuyée à la France.

Le Piémont et la maison de Savoie dirigent le mouvement national.

C'était l'indépendance de la Péninsule qui se redressait devant la domination autrichienne, et dont le Piémont prenait la cause en main. Ce n'était plus un soulèvement populaire contre cette ligue des trônes qui avait son point d'appui à Vienne. La maison de Savoie s'engageait elle-même dans la lutte ; elle se mettait à la tête du mouvement national qui devait tout à la fois entraîner les peuples et déborder les princes.

Nécessité pour l'Autriche de céder ou de combattre.

La question ainsi posée prenait une gravité sur laquelle il était impossible que l'Autriche se fît illusion : il fallait qu'elle cédât ou qu'elle combattît. Toutes les tentatives diplomatiques qui se produisirent pour l'amener à des concessions furent vaines : lord Cowley, ambassadeur d'Angleterre à Paris, s'était rendu à Vienne avec une mission de conciliation. On crut d'abord qu'il avait réussi, mais les espérances qui pouvaient naître de cette situation fausse et anormale ne devaient aboutir qu'à des mécomptes, et après des allées et venues

sans résultat, lorsque l'opinion publique avait été ballottée dans les incertitudes les plus pénibles, la guerre parut inévitable. Le Piémont continuait ses préparatifs, l'Italie était en proie aux plus vives agitations, l'Autriche envoyait à Turin une sommation de désarmement, et, n'obtenant pas la satisfaction qu'elle exigeait, elle passa le Tessin et envahit le territoire piémontais. Elle ne pouvait ignorer que par cet acte elle rendait inévitable l'action de la France.

Ainsi la grande question qui depuis trois siècles avait agité, divisé, ensanglanté le monde, se posait, et le sort de l'Europe semblait lié dans ce nouveau conflit à celui de l'Italie.

Nous n'avons point à raconter cette guerre glorieuse qui étonna le monde par la rapidité de ses succès, et qui ne fut qu'une marche triomphale des rives du Tessin jusqu'aux bords du Mincio.

Les victoires françaises.

Montebello, Marignan, Magenta, Solférino, Palestro, furent les grandes journées de cette épopée du dix-neuvième siècle, qui fit revivre les plus grands souvenirs de nos fastes militaires.

La bataille de Solférino laissait sans doute incomplet le programme tracé dans ces deux mots : « l'Italie libre depuis les Alpes jusqu'à l'Adriatique; » mais on peut dire cependant que le but de la guerre était moralement atteint pour l'Italie, car la domination autrichienne pouvait être considérée comme finie : ce qui en restait dans la Vénétie devait tôt ou tard subir le même sort.

Mais pour la France c'était bien différent.

Le programme de la guerre abandonné après Solférino.

Pourquoi le vaiqueur de Solférino s'était-il arrêté sur le Mincio? Pourquoi avait-il modéré l'élan irrésistible d'une armée victorieuse qu'aucun obstacle ne semblait pouvoir arrêter? Pourquoi un contre-ordre inattendu était-il venu suspendre l'attaque de notre flotte qui, sous le commandement de l'amiral Romain-Desfossés, n'attendait qu'un signal dans l'Adriatique pour seconder les opérations militaires de notre armée? Était-ce un sentiment de générosité devant le noble vaincu dont la défaite imposait le respect et éveillait les sympathies? était-ce un motif de prudence devant l'éventualité d'une guerre dont le théâtre pouvait s'agrandir en amenant l'Allemagne au secours de l'Autriche?

L'empereur Napoléon III est mort. Les derniers jours de son règne, les désastres qui les ont marqués, les jugements passionnés qu'ils ont provoqués, les haines implacables qui lui ont survécu, appartiennent, hélas! à nos tristes discordes. N'en parlons pas dans ce livre qui doit se tenir en dehors de ces souvenirs et de ces émotions. Mais dans ce règne il y a déjà des actes qui appartiennent à l'histoire, parce qu'ils peuvent être sainement appréciés dans leurs mobiles et dans leurs résultats. Tel est celui qui a retenu la marche victorieuse de l'armée française sur le Mincio, lorsque son élan, le but de la guerre, le concours d'une magnifique flotte qui brûlait de combattre, devaient lui ouvrir les portes de Venise.

Quel est donc le conquérant, quel est donc le chef d'armée qui au milieu des enivrements de la victoire eût été capable d'une telle modération? Plus tard, nous verrons le roi Guillaume, vainqueur à Sadowa, ayant devant lui le chemin de Vienne, pouvant y dicter la paix, et s'arrêtant tout à coup à la voix de la France, dont la médiation était aussitôt acceptée que proposée. C'est que la Prusse venait d'obtenir tout ce qu'elle pouvait ambitionner

en ce moment et bien plus qu'elle ne pouvait espérer. La Confédération germanique était détruite, l'Autriche était mise hors l'Allemagne, la Confédération du Nord était une nouvelle frontière pour le royaume de Prusse, la Confédération du Sud n'était qu'une fiction, et, comme le disait M. de Bismarck : « le Mein était une grille à travers laquelle passait l'eau. » L'unité germanique était faite et elle n'attendait que l'occasion.

Combien était différente la situation de l'empereur Napoléon sur le champ de bataille de Solferino ! L'indépendance de l'Italie était conquise, mais n'était pas assurée. L'Adriatique restait une mer allemande entre Venise et Trieste. La Vénétie et le quadrilatère devenaient le péril immédiat de l'Italie affranchie, au lieu d'en être la sauvegarde. Un pays d'ailleurs qui sort de la servitude n'y échappe pas seulement par la force triomphante. Il n'est réellement libre que lorsqu'il est organisé et gouverné.

Or, quel serait le gouvernement de l'Italie? Sur le Mincio, on pouvait écrire les préliminaires qui ont servi de base au traité de Zurich. Sur l'Adriatique, on pouvait, ou devait décider les destinées de l'Italie.

L'Italie et le congrès.

Sur le Mincio, les trois combattants déposaient les armes et faisaient un règlement qui n'était pas un traité, car il n'a pas vécu. Sur l'Adriatique, l'empereur des Français avec le prestige de sa gloire, avec l'autorité de l'entier accomplissement de son programme, élevait la question italienne à la hauteur où la plaçaient ses origines, sa portée internationale. Elle devenait une question européenne qui appartenait à la compétence d'un congrès, comme le lendemain de la prise de Sébastopol une paix générale succédait au conflit de trois grandes puissances.

L'idée d'un congrès était si conforme à la nature des choses, qu'elle surgit, en quelque sorte, d'elle-même. L'Europe fut convoquée à Paris et sur le point de s'y réunir en 1860. Mais il était trop tard. Quand on adresse ses invitations aux puissances, elles doivent être datées du champ de bataille. Alors, tout le monde y répond. Le vaincu y trouve presque toujours l'atténuation de sa défaite, et le vainqueur le frein de sa victoire.

L'Italie délivrée par la France de la domination étrangère dut donc se faire seule, comme nous allons le voir tout à l'heure. Elle se fit par soubresauts, à coups de révolutions, par les

plébiscites et au milieu des antagonismes violents que soulevaient la question romaine et l'intérêt sacré de la papauté. Ce fut un grand malheur. Les menaces de la Confédération germanique étaient couvertes par les immenses échos de notre victoire. L'Autriche ne voulait plus lutter, et le général Fleury, envoyé à Villafranca pour négocier l'armistice, trouva dans la grande âme de François-Joseph toute la dignité de l'infortune, et cette noble abnégation d'un souverain qui comprend qu'il est des heures où le patriotisme défend de combattre et impose de céder.

L'Angleterre nous applaudissait. La Russie souriait à notre gloire et comptait sur notre force. La Prusse eût été inévitablement arrêtée par une médiation, si l'irrésistible élan de notre armée n'avait pas devancé ses préparatifs plus ou moins avérés.

La résolution prise par l'empereur Napoléon sur le Mincio ne saurait être envisagée ici au point de vue transitoire et toujours contestable de la politique. Mais elle doit être considérée dans l'influence décisive qu'elle a exercée sur les révolutions contemporaines du droit public. L'équilibre européen venait de recevoir une atteinte décisive. Si, au moment

où cette nouvelle ruine se détachait de l'édifice vermoulu du congrès de Vienne, la question italienne avait été définitivement réglée, une longue sécurité pouvait suivre la crise dont elle avait été le signal. Au lieu de cela, l'unité restait dans les aspirations du peuple affranchi comme un point d'attente pour toutes les agitations qu'elle allait produire, pour les antagonismes qu'elle allait soulever à Rome, en éveillant en Allemagne des espérances assoupies. Venise surtout se dressait comme un redoutable problème. Elle condamnait l'Autriche et l'Italie à rester ennemies, quand tant d'intérêts les rapprochaient. L'unité germanique trouvait dans ces difficultés inextricables un appui inespéré, et le principe des nationalités soutenu par nos armes sur les Alpes se montrait déjà sur le Rhin comme une menace. L'esprit pénétrant de M. de Bismarck avait bien vite compris qu'il fallait nouer à Florence la grande partie qu'il devait gagner à Sadowa, et promettre au roi Victor-Emmanuel la liberté de Venise, afin d'isoler l'Autriche et de neutraliser la France.

L'Empereur était un politique, et dans les prévisions de son esprit, plus méditatif que résolu, il ne s'était pas fait d'illusions sur ces

graves éventualités; il en préférait toutefois encore les risques lointains au péril plus immédiat et inévitable à ses yeux de la continuation de la guerre. S'il revenait de Solférino justement fier de la gloire de son armée, il ressentait amèrement l'inquiétude de laisser son programme inachevé et son œuvre incertaine. Lui et ses légions reçurent à leur rentrée à Paris une de ces ovations dont le souvenir console nos douleurs présentes. Au-dessus de ces enthousiasmes populaires et de ces triomphes, le regard inquiet du souverain apercevait déjà les problèmes que nos victoires avaient posés et n'avaient pas résolus. Il fallait en réparer les fautes ou la fatalité. Nous allions nous engager dans une série de négociations compliquées, d'explications confuses, de solutions impuissantes, qui donneraient à la France même l'apparence d'une politique doublement louche, à Turin, où nous faisions vainement entendre de sages et honnêtes conseils, et à Rome, où nous gardions le souverain pontife, lorsque de jeunes et héroïques Français le défendaient à Castelfidardo contre les Italiens que nous avions affranchis.

La guerre terminée, il devenait nécessaire de s'entendre sur la situation nouvelle faite

aux divers États de la Péninsule et sur les mesures les plus propres à assurer la régénération de l'Italie. L'empereur Napoléon exposa ses vues à cet égard dans une lettre adressée au roi Victor-Emmanuel, le 20 octobre 1859, au sujet des affaires d'Italie.

Lettre de l'Empereur à Victor-Emmanuel; sa pensée sur l'Italie.

« L'Italie, dit-il, doit être composée de plusieurs États indépendants, unis par une ligue fédérale.

« Chacun de ces États adoptera le système représentatif et des réformes salutaires.

« La Confédération doit ratifier les principes de la nationalité italienne, qui n'aura qu'un seul drapeau et qu'un seul système de douane et de monnaie.

« Le centre dirigeant, à Rome, est composé de représentants nommés par les souverains sur une liste préparée par les Chambres, de manière à ce que, dans cette espèce de diète, l'influence des familles régnantes, suspectes de pencher vers l'Autriche, soit contrebalancée par les éléments résultant de l'élection. . . . . Nous demandons que Parme et Plaisance soient unis au Piémont, parce que ce territoire lui est indispensable au point de vue stratégique.

« Nous demandons que la duchesse de Parme soit appelée à Modène ;

« Que la Toscane, augmentée peut-être d'une partie de territoire, soit rendue au grand-duc Ferdinand ;

« Qu'un système de liberté sage soit adopté dans tous les États de l'Italie ;

« Que l'Autriche se libère franchement d'une cause constante d'embarras pour l'avenir, et qu'elle consente à compléter la nationalité de Venise en créant, non-seulement une représentation et une administration séparées, mais aussi une armée italienne. . . . »

La pensée de l'empereur Napoléon se manifestait clairement dans ce programme : il voulait obtenir par les résultats politiques de la guerre l'accomplissement du programme de l'indépendance complète de l'Italie ; il attribuait au Piémont le Milanais, Parme et Plaisance ; il maintenait l'autonomie de la Toscane et du royaume de Naples ; il donnait à la duchesse de Parme la souveraineté de Modène ; il conseillait à l'Autriche une abnégation qui n'était que de la prévoyance, en la conviant à restituer à la Vénétie les conditions pratiques de sa nationalité ;

il plaçait à Rome le centre dirigeant de l'Italie, il y portait l'action et le mouvement de la patrie italienne en l'associant ainsi à sa grandeur et en rehaussant l'autorité du chef de l'Église.

Le traité de Zurich ne résolut pas ces questions : il ne fut que la sanction officielle des préliminaires de Villafranca, mais il resta sans efficacité.

Du reste, l'Italie centrale, sans attendre le résultat des conférences de Zurich, avait disposé de son sort : elle avait répudié ses princes, proclamé des dictateurs et voté d'enthousiasme sa réunion au royaume de Sardaigne; la Toscane, Parme, Modène, l'Émilie, la Romagne, avaient pris part à ce mouvement insurrectionnel, et dans une lettre mémorable, adressée au pape, le souverain de la France s'exprime ainsi :

« Ce qui paraîtrait le plus conforme aux véritables intérêts du Saint-Siége, ce serait de faire le sacrifice des provinces révoltées : si le Saint-Père, pour le repos de l'Europe, renonçait à ses provinces qui, depuis cinquante ans, suscitent tant d'embarras à son gouvernement, et qu'en échange il demandât aux puissances

de lui garantir sa possession, alors je ne doute pas du retour immédiat de l'ordre. »

A cet appel le pape répondait par son encyclique du 19 janvier 1860 adressée à tous les évêques de la catholicité, dans laquelle il dit expressément :

« Nous ne pouvons pas abdiquer les susdites provinces de notre domination pontificale sans violer les serments solennels qui nous lient, sans exciter des plaintes et des soulèvements dans le reste de nos États, sans faire tort à tous les catholiques, enfin sans affaiblir les droits non-seulement des princes de l'Italie qui ont été dépouillés injustement de leurs domaines, mais encore des princes de l'univers chrétien, qui ne pourraient voir avec indifférence l'introduction de certains principes très-pernicieux. »

La question ainsi posée ne pouvait avoir de solution. En face des prétentions des uns et des résistances des autres, le gouvernement, dans des dépêches au duc de Gramont et au baron de Talleyrand, nos représentants à Rome et à Turin, avait nettement posé sa politique, et l'Empereur, dans le discours d'ou-

verture aux Chambres de la session 1860-1861, déclarait que :

« Tout en laissant au roi de Sardaigne l'entière liberté de ses actes, il ne pourrait pas le suivre dans une politique qui avait le tort de paraître, aux yeux de l'Europe, vouloir absorber tous les États de l'Italie, et menaçait de nouvelles conflagrations. »

Garibaldi à Naples; Castelfidardo, Gaëte

Bientôt les événements vont se succéder en Italie et les trônes s'effondrer avec une rapidité foudroyante : Garibaldi, après avoir heureusement secondé la révolution victorieuse en Sicile, est appelé à Naples par une partie de la population; les troupes piémontaises envahissent les Marches et l'Ombrie; le général de Lamoricière est écrasé à Castelfidardo par des forces supérieures; Ancône se rend à l'amiral Persano; les Piémontais et les bandes garibaldiennes opèrent leur jonction, poursuivent l'armée napolitaine sur les bords du Volturne et du Garigliano et obligent François II à se renfermer dans Gaëte, où il luttera avec bravoure, mais en vain, contre les tendances unitaires qui finiront par triompher de la résistance des princes légitimes et amène-

ront l'unité complète de l'Italie sous le sceptre de la maison de Savoie.

C'est en vain que les souverains dépossédés élèvent la voix pour dénoncer le triomphe de la révolution; en vain le cardinal Antonelli, dans une note aux représentants des puissances étrangères accrédités près le Saint-Siége, « proteste au nom de Sa Sainteté contre des actes aussi destructifs de tout droit humain et sacré, et comme lésant l'indépendance du chef suprême de l'Église et l'intégrité du domaine temporel dont il a été investi par une disposition de la Providence pour le bien de la religion et de l'Église, et qu'il a possédé légitimement depuis tant de siècles. »

Pie IX renouvelle cette protestation en consistoire secret, le 28 septembre 1860 et le 18 mars 1861. François II veut tenter la chance des armes, mais la fortune ne lui est pas favorable, et bientôt Gaëte est le dernier rempart de la monarchie napolitaine. L'empereur Napoléon envoie sa flotte croiser sous les murs de Gaëte; il proteste, lui aussi, contre l'agression piémontaise, et dans une lettre remise au roi le 11 décembre 1360 par l'amiral de Tinan il lui témoigne ses sympathies en ces termes :

Lettre de l'Empereur au roi de Naples.

« Lorsque l'injuste agression du Piémont vint en aide à la révolution, dans vos États, et vous força de vous retirer dans Gaëte, je résolus d'empêcher le blocus, afin de donner à Votre Majesté un témoignage de ma sympathie, et d'éviter à l'Europe l'affligeant spectacle d'une lutte à outrance entre deux souverains alliés, lutte dans laquelle le droit et la justice étaient pour celui qui devait succomber. »

Mais là dut se borner l'intervention de la France, sous peine des complications les plus graves, et dans cette même lettre l'Empereur conseille au jeune et héroïque défenseur de Gaëte de se retirer avec les honneurs de la guerre.

L'histoire confirmera le sentiment de respect et d'admiration qui accueillit la réponse suivante du roi François II :

... « Vous savez, Sire, que les rois qui abandonnent leur trône y remontent difficilement, à moins que les rayons de la gloire n'aient doré leurs infortunes et leur chute. Je sais qu'après l'ivresse d'un triomphe dû plutôt à la pusillanimité ou à la trahison de mes généraux

qu'à la puissance des ravisseurs de mon royaume, ceux-ci trouveront d'immenses difficultés pour amener mes sujets à adopter des idées qui répugnent également à leurs intérêts et à leurs traditions. Les difficultés devenant de plus en plus grandes en Europe, votre haute capacité et l'autorité dont jouit Votre Majesté me font espérer que le jour n'est pas loin où les principes de la loi, du devoir et de la justice, cesseront d'être foulés aux pieds par le Piémont. Si ces espérances sont des rêves, il est un point du moins qui ne souffre pas de discussion, c'est qu'en combattant pour mon droit, en succombant avec courage, en tombant avec honneur, je serai digne du nom que je porte et je laisserai un exemple au prince qui me succédera.

« Je suis ici roi en principe, mais général de fait. Je n'ai plus d'États, je possède seulement une forteresse et une armée fidèle. Dois-je abandonner en vue de dangers personnels, par crainte de l'effusion du sang que j'ai cherché à éviter à tout prix, une armée qui peut maintenir l'honneur de son drapeau, et une forteresse pour la défense de laquelle mes aïeux ont fait tant d'efforts, la considérant comme le boulevard de la monarchie? Votre Majesté, qui est un excellent juge en semblable matière,

peut décider mieux que personne si, en me retirant sans m'être assuré de l'insuffisance de mes ressources, j'aurai fait mon devoir comme soldat. Je puis mourir, je puis être fait prisonnier; cela est vrai. Mais les princes doivent savoir mourir comme il faut, et François Ier a été prisonnier. Il ne défendit point, comme je le fais, un royaume et un peuple, et malgré cela ses contemporains et l'histoire ont raconté combien il a exposé sa personne et comment il a supporté ses souffrances dans la captivité. Ce n'est point une exaltation passagère qui m'inspire un tel langage : il est le résultat d'une longue réflexion, et Votre Majesté, qui est homme de résolution et de courage, comprendra mieux que qui que ce soit les sentiments qui m'animent.

« Je dois donc lutter contre le courant de mes idées et de mes sentiments; avant de changer de résolution permettez-moi de prendre le temps de réfléchir, et si en même temps, malgré mes désirs, mes espérances, et, j'ose le dire, mes prières, les intérêts et la politique de Votre Majesté vous forcent à retirer votre flotte, je le regretterai sans doute, mais je rendrai toujours justice aux motifs qui vous guident, et par-dessus tout je conserverai pro-

fondément dans mon cœur la preuve de sympathie que vous m'avez donnée, et le souvenir du service que vous m'avez rendu en m'assurant pendant un si long temps la liberté des mers, dans des circonstances où nulle puissance de l'Europe ne pouvait venir à mon secours. Et si je dois succomber par suite du départ de votre flotte, je prierai instamment Dieu pour que Votre Majesté n'en ait point de regret, et pour qu'au lieu d'un allié reconnaissant et fidèle vous ne rencontriez point une révolution hostile et un souverain ingrat. »

Bientôt le royaume des Deux-Siciles n'existe plus; le parlement italien, dans un vote solennel, proclame Rome capitale de l'Italie! Les puissances de l'Europe les plus hostiles jusqu'alors au principe de l'unité de la Péninsule vont bientôt reconnaître la royauté nouvelle; en dehors de la Vénétie et des trois provinces laissées au Saint-Siége, l'Italie appartient aux Italiens : à ce moment (6 juin 1861), l'homme qui avait le plus fait pour la grande cause de l'unité italienne, le patriote ardent et infatigable, le ministre habile et sage, le politique puissant et respecté, le comte de Cavour disparaissait de la scène du monde. Le baron Mort de Cavour. Ricasoli.

Ricasoli qui le remplaçait se trouvait bientôt en butte à de nouvelles difficultés : le parti avancé, impatient d'arriver à ses fins, veut avoir recours aux moyens violents pour donner à l'Italie la capitale que son parlement lui a choisie d'acclamation; l'Autriche est menaçante et continue ses armements; Rome est en rupture ouverte avec le nouveau royaume; la France a suspendu ses relations diplomatiques avec la cour de Turin à la suite de l'entrée des troupes du général Cialdiani sur le territoire pontifical. Mais peu de jours après le gouvernement français renouait ses relations officielles avec le royaume d'Italie : « La France n'entendait pas, disait M. Thouvenel dans sa dépêche (15 juin 1861), affaiblir la valeur des protestations formulées par la cour de Rome contre l'invasion de plusieurs provinces des États pontificaux, et déclarait vouloir continuer d'occuper Rome tant que des garanties suffisantes ne couvriraient pas les intérêts qui nous y avaient amenés. »

Reconnaissance du royaume d'Italie par la France.

« Le gouvernement de l'Empereur, ajoutait M. Thouvenel dans une autre dépêche en date du 18 juin, s'était d'abord proposé de subordonner sa reconnaissance à la solution de

la question romaine par un arrangement qui lui permît de retirer ses troupes sans avoir à redouter de nouvelles complications; mais la mort de M. de Cavour ayant affaibli le gouvernement italien, la France ne voulait pas contribuer à aggraver cette situation et consentait à reconnaître le nouveau royaume. »

M. Ricasoli répondit à M. Thouvenel, au sujet de Rome, que « le vœu du Roi était de rendre à l'Italie sa glorieuse capitale, mais que son intention était de ne rien ôter à la grandeur de l'Église, à l'indépendance de l'Auguste Chef de la religion catholique. »

C'est à la même époque (novembre 1861) que le baron Ricasoli adressait au Souverain Pontife une lettre dans laquelle, rappelant au successeur de saint Pierre les transformations différentes de l'Eglise dans les temps qui nous avaient précédés, il priait le Pape de consentir à un arrangement qui eût mis d'accord les partis en présence; il rappelait les déclarations de Pie IX avant 1848 et faisait valoir les avantages qui résulteraient pour lui de la rénovation de l'Italie : bref, M. Ricasoli concluait en présentant le projet d'arrangement suivant :

« Article premier. Le Souverain Pontife conserve la dignité, l'inviolabilité et toutes les autres prérogatives de la souveraineté, et, en outre, les prééminences établies par les coutumes à l'égard du Roi et des autres Souverains.

« Art. 2. Le gouvernement de S. M. le Roi d'Italie prend l'engagement de ne mettre obstacle en aucune occasion aux actes exercés par le Souverain Pontife, en vertu du droit divin, comme chef de l'Église, et en vertu du droit canonique, comme Patriarche d'Occident et Primat d'Italie.

« Art. 3. Le même gouvernement reconnaît au Souverain Pontife le droit d'envoyer des nonces à l'étranger, et s'engage à les protéger tant qu'ils seront sur le territoire de l'État.

« Art. 4. Le Souverain Pontife aura pleine liberté de communiquer avec tous les évêques et les fidèles et réciproquement sans ingérence de la part du gouvernement.

« Il pourra également convoquer dans les lieux et dans les formes qu'il jugera convenables les conciles et les synodes ecclésiastiques.

« Art. 5. Les évêques dans leurs diocèses et les curés dans leurs paroisses seront indépendants de toute ingérence gouvernementale dans l'exercice de leur ministère.

« Art. 8. Le gouvernement italien renonce à toute ingérence dans la nomination des évêques.

« Art. 9. Le même gouvernement s'engage à fournir au Saint-Siége une dotation fixe et insaisissable, dont la somme sera réglée d'un commun accord.

« Art. 10. Le gouvernement de S. M. le Roi d'Italie, afin que toutes les puissances et tous les peuples catholiques puissent concourir à l'entretien du Saint-Siége, ouvrira avec ces puissances les négociations opportunes pour déterminer la quote-part de chacune d'elles dans la dotation dont il est parlé à l'article précédent. »

Le gouvernement italien précisait davantage encore le sens de cette tentative d'accommodement dans une dépêche au chevalier Nigra, chargé de faire parvenir à la cour de Rome les propositions du baron Ricasoli :

« Considérant le droit incontestable des Italiens à avoir Rome, et par conséquent le droit rigoureux qui oblige le gouvernement italien à conduire les choses à ce résultat, en présence de l'unanimité de l'opinion publique, et pour

éviter des troubles graves et des mouvements toujours déplorables, même quand on les réprime ou qu'on les prévient, le gouvernement a cru devoir faire un dernier appel à la droiture d'esprit et à la bonté de cœur du Pontife, pour en venir à un accord sur les bases de la pleine liberté de l'Église d'une part, le gouvernement italien renonçant à toute immixtion dans les matières religieuses, et de l'autre part de la renonciation au pouvoir temporel. »

Il était aisé de prévoir le résultat de ces propositions de la cour de Turin. Le cabinet des Tuileries, auquel il avait demandé son appui intermédiaire officieux, ne crut même pas pouvoir les transmettre à Rome.

Tentatives de conciliation émanant de la France.

Et pourtant, peu de temps après cette déclaration, M. Thouvenel adressait (11 janvier 1862) à M. de la Valette une dépêche dans laquelle, tout en regrettant les annexions opérées en 1860, il déclarait ne pouvoir se dispenser d'accepter les faits accomplis ; désireux de voir le Saint-Siége en bons rapports avec l'Italie, il demandait « s'il devait nourrir ou abandonner l'espérance de voir le Saint-Siége se prêter, en tenant compte des faits

accomplis, à l'étude d'une combinaison qui assurerait au Souverain Pontife les conditions permanentes de dignité, de sécurité, d'indépendance, nécessaires à l'exercice de son pouvoir.

« Toute transaction, répondait à ces ouvertures le cardinal Antonelli (18 janvier 1862), est impossible entre le Saint-Siége et ceux qui l'ont dépouillé. Il ne dépend pas plus du Souverain Pontife qu'il n'est au pouvoir du Sacré-Collége de céder la moindre parcelle du territoire de l'Église.

«..... Le Souverain Pontife avant son exaltation, comme les cardinaux lors de leur nomination, s'engageant à ne rien céder du territoire de l'Église, le Saint-Père ne ferait aucune concession de cette nature ; un conclave n'aurait pas le droit d'en faire ; un nouveau Pontife n'en pourrait pas faire ; ses successeurs de siècle en siècle ne seraient pas libres d'en faire..... »

Dépêche à M. Thouvenel.

Fidèle à ses traditions, le gouvernement français ne se laissait pas décourager par ces fins de non-recevoir, et l'Empereur, pour préciser de plus en plus le sens de sa politique, adressait le 20 mai 1862 une lettre à M. Thou-

venel de laquelle nous extrayons les passages suivants :

« Ma politique a toujours été la même vis-à-vis de l'Italie : seconder les aspirations nationales, engager le pape à en devenir le soutien plutôt que l'adversaire, en un mot, consacrer l'alliance de la religion et de la liberté. »

Rappelant ensuite les résistances des deux partis opposés, extrêmes tous deux, contre lesquels ses efforts étaient venus se briser, il ajoutait :

« Il y a urgence à ce que la question romaine reçoive une solution définitive, car ce n'est pas seulement en Italie qu'elle trouble les esprits : partout elle produit le même désordre moral, parce qu'elle touche à ce que l'homme a le plus au cœur, la foi religieuse et la foi politique...... Le devoir des hommes d'État est d'étudier les moyens de réconcilier deux causes que les passions seules présentent comme irréconciliables.... Le but est d'arriver à une combinaison par laquelle le pape adopterait ce qu'il y a de grand dans la pensée d'un peuple qui aspire à devenir une nation, et

de l'autre côté ce peuple reconnaîtrait ce qu'il y a de salutaire dans un pouvoir dont l'influence s'étend sur l'univers entier. »

L'Empereur continuait en montrant qu'à Rome comme à Turin on avait un égal intérêt à cette réconciliation :

« Partout, c'est l'idée religieuse qui refroidit le sentiment public pour l'Italie. Sa réconciliation avec le pape aplanirait bien des difficultés et lui rallierait des millions d'adversaires. D'autre part le Saint-Siége a un intérêt égal, sinon plus fort, à cette réconciliation..... l'intérêt du Saint-Siége, celui de la religion, exigent que le pape se réconcilie avec l'Italie : car ce sera se réconcilier avec les idées modernes, retenir dans le giron de l'Église deux cents millions de catholiques et donner à la religion un lustre nouveau en montrant la foi secondant les progrès de l'humanité. Mais sur quelle base fonder une œuvre si désirable? Le pape, ramené à une saine appréciation des choses, comprendrait la nécessité d'accepter tout ce qui peut le rattacher à l'Italie, et l'Italie, cédant aux conseils d'une sage politique, ne refuserait pas d'adopter les garanties nécessaires à

l'indépendance du Souverain Pontife et au libre exercice de son pouvoir.

« On atteindrait ce double but par une combinaison qui, en maintenant le pape maître chez lui, abaisserait les barrières qui séparent aujourd'hui ses États du reste de l'Italie.

« Pour qu'il soit maître chez lui, l'indépendance doit lui être assurée, et son pouvoir accepté librement par ses sujets. Il faut espérer qu'il en serait ainsi, d'un côté, lorsque le gouvernement du Saint-Siége, revenant à d'anciennes traditions, consacrerait les priviléges des municipalités et des provinces de manière qu'elles puissent s'administrer pour ainsi dire elles-mêmes : car alors le pouvoir du pape, planant dans une sphère élevée au-dessus des intérêts secondaires de la société, se dégagerait de cette responsabilité toujours pesante et qu'un gouvernement fort peut seul supporter. »

Dépêche de M. Thouvenel.

En envoyant cette lettre à M. le marquis de la Valette, notre ambassadeur, et tout en regrettant que les ouvertures de la France eussent été repoussées par une fin de non-recevoir aussi catégorique que celle qui les avait accueillies précédemment, M. Thouvenel crut

devoir accentuer dans un document officiel la politique française à Rome :

« Jamais, dit-il, je le proclame hautement, le gouvernement de l'Empereur n'a prononcé une parole de nature à laisser espérer au cabinet de Turin que la capitale de la catholicité pût, en même temps, devenir, du consentement de la France, la capitale du grand royaume qui s'est formé au delà des Alpes. Tous nos actes, toutes nos déclarations, s'accordent, au contraire, pour constater notre ferme et constante volonté de maintenir le pape en possession de la partie de ses États que la présence de notre drapeau lui a conservée. Je renouvelle ici cette assurance, mais je répète aussi, avec une égale franchise, que toute combinaison reposant sur une autre base territoriale que le *statu quo* ne saurait aujourd'hui être soutenue par le gouvernement de l'Empereur. Le Saint-Père, comme il l'a fait à d'autres époques, pourrait réserver ses droits dans la forme qu'il jugerait convenable; mais un arrangement impliquerait de sa part, dans notre pensée, la résignation de ne plus exercer son pouvoir que sur les provinces qui lui restent. L'Ita-

lie, de son côté, aurait à renoncer à ses prétentions sur Rome; elle devrait s'engager, vis-à-vis de la France, à respecter le territoire pontifical et à se charger de la plus grande partie, sinon de la totalité de la dette romaine. »

La France offrait en même temps de prendre auprès des puissances catholiques l'initiative d'une proposition tendant à constituer au Saint-Père une liste civile dont les titres inaliénables seraient remis entre ses mains, et pour laquelle elle serait heureuse de contribuer dans la proportion d'une rente de trois millions de francs. L'Italie devait prendre en outre à sa charge la plus grande partie de la dette romaine, et le pape s'engageait à octroyer à ses sujets de sérieuses réformes.

Résistances de la cour de Rome.

Le gouvernement pontifical réfuta successivement chacune des propositions de la France, ainsi qu'il résulte d'une dépêche du marquis de la Valette en date du 24 juin 1862. Le Souverain Pontife se faisait une question de conscience « de consentir à rien qui, directement ou indirectement, consacre d'une manière quelconque les spoliations dont il a

été la victime. » Il repoussait les sûretés dont la France proposait d'entourer le maintien du *statu quo* territorial, comme contraires aux stipulations du traité de Vienne qui garantissaient la totalité des États de l'Église. Il ne pouvait davantage consentir au transfert de la dette pontificale au Piémont : « ce serait reconnaître la spoliation elle-même ; » par conséquent, tout en remerciant l'Empereur de ses généreuses propositions, « il lui était impossible de les accepter. » Quant aux réformes, « elles sont prêtes; elles ne seront promulguées que le jour où les provinces usurpées rentreront sous l'autorité légitime dont elles ont été distraites. »

Tentative de Garibaldi contre Rome.

Pendant cette même année 1862 le parti de l'action dirigé par Mazzini, Garibaldi et les comités, se remuait de nouveau; Garibaldi, levant l'étendard de la révolte, quittait l'île de Caprera avec un millier d'hommes, débarquait en Sicile, passait sur le continent et marchait sur Rome. Arrêté à Aspromonte par les troupes du général Pallavicini, battu, blessé et fait prisonnier, il était interné à la Spezzia; mais l'agitation qu'il avait provoquée gagnait toute la péninsule et amenait de san-

glants désordres que le gouvernement devait réprimer.

Aspromonte. Dépêche du général Durando.

Le général Durando, ministre des affaires étrangères, en portant ces faits à la connaissance des agents de l'Italie à l'étranger, disait dans sa circulaire du 10 septembre :

« La loi l'a emporté, mais le mot d'ordre des volontaires (Roma o la morte) a été cette fois, il faut le reconnaître, l'expression d'un besoin plus impérieux que jamais. La nation tout entière réclame sa capitale.... Un tel état de choses n'est plus tenable; il finirait par avoir pour le gouvernement du roi des conséquences extrêmes dont la responsabilité ne saurait peser sur nous seuls, et qui compromettraient les intérêts religieux de la catholicité et la tranquillité de l'Europe. »

M. Durando semblait vouloir faire remonter jusqu'à la France la responsabilité des événements et mettre l'Empereur en demeure de rappeler ses troupes :

« Les nations catholiques, disait-il, la France surtout, qui a si constamment travaillé

à la défense des intérêts de l'Église dans le monde, reconnaîtront le danger de maintenir plus longtemps entre l'Italie et la papauté un antagonisme dont la seule cause réside dans le pouvoir temporel, et de lasser l'esprit de modération et de conciliation dont les populations italiennes se sont montrées animées jusqu'ici. »

M. Drouyn de Lhuys.

Dès lors, nos relations avec l'Italie, en vue d'arriver à un arrangement de la question romaine, devinrent moins actives pendant quelque temps. Le marquis de la Valette quittait l'ambassade de Rome et était remplacé par le prince de la Tour d'Auvergne, tandis qu'à Paris M. Drouyn de Lhuys succédait à M. Thouvenel.

Reprise des négociations à la fin de 1863.

Le 24 décembre 1863, l'Italie, qui avait déjà adhéré en principe aux propositions de congrès général faites par l'Empereur, accédait de nouveau à l'idée d'un congrès restreint. M. Visconti Venosta ne mettait que cette double condition à son acceptation ; c'est que les questions de Rome et de la Vénétie y seraient examinées :

« Depuis de longues années, l'Autriche oc-

cupe la Vénétie, mais l'œuvre du temps a été impuissante à donner une consécration morale à cette grande injustice. »

En parlant de Rome, le ministre ajoutait :

« Quant à nous, nous avons déclaré à plusieurs reprises que c'est sur des forces purement morales que nous comptons pour résoudre cette question. Nous croyons donc qu'il serait possible, en prenant pour point de départ la lettre de l'Empereur, du 25 mai 1862, de formuler un accord qui assurerait au Saint-Père une indépendance et une liberté d'autant plus complètes que les garanties dont on l'entourerait ne froisseraient pas les aspirations légitimes des populations. »

Dépêches de M. Visconti-Venosta.

L'idée d'un congrès même restreint n'aboutit pas : vers le milieu de l'année 1864, les négociations reprirent entre les cabinets de Turin et de Paris, pour arriver à la conclusion d'un arrangement relativement aux affaires de Rome. Le chevalier Visconti Venosta écrivait, le 17 juin, au ministre d'Italie à Paris, en se déclarant disposé à négocier avec la France l'évacuation de Rome dans les termes

de sa dépêche du 9 juillet 1863, « dans laquelle il indiquait comme base de l'accord à stipuler l'application du principe de non-intervention au territoire romain comme au reste de l'Italie. »

En cas du rappel des troupes françaises, M. Visconti ajoutait :

« Nous sommes disposés à donner au Saint-Siége les garanties nécessaires pour que, se trouvant replacé dans les conditions de calme et de tranquillité qui sont indispensables à la dignité et à l'indépendance de ses délibérations, il puisse devenir, avec l'aide du temps et des circonstances, plus accessible à ces idées de conciliation auxquelles nous n'avons jamais cessé de faire appel.

« Ces garanties doivent consister, à mon avis, dans l'engagement que le gouvernement du roi est disposé à prendre de ne pas laisser attaquer le territoire romain par des forces régulières ou irrégulières ; en outre, dans la promesse de ne pas élever de réclamation contre la formation d'une armée régulière, pourvu qu'elle soit organisée par le gouvernement romain dans un but exclusivement défensif. »

Convention du 15 septembre.

C'est sur ce terrain que furent en effet entamées les négociations entre la France et le royaume d'Italie. Elles aboutirent à la convention du 15 septembre 1864, aux termes de laquelle « l'Italie s'engageait à ne pas attaquer le territoire actuel du Saint-Père, et à empêcher, même par la force, toute attaque venant de l'extérieur contre ledit territoire. » La France s'engageait à retirer ses troupes dans un délai de deux ans, et l'Italie s'interdisait toute réclamation contre l'organisation d'une armée papale. « Elle se déclarait prête, en outre, à entrer en arrangement, pour prendre à sa charge une part proportionnelle de la dette des anciens États de l'Église. »

En même temps un protocole annexé à la convention stipulait :

« Qu'elle n'aura de valeur exécutoire que lorsque S. M. le roi d'Italie aura décrété la translation de la capitale. »

Le délai pour cette translation, primitivement fixé à six mois, fut ensuite étendu, par la déclaration du 3 octobre, à six mois, à dater du vote du parlement italien.

La conclusion de la convention du 15 septembre ne mit pas fin aux difficultés comme on aurait pu l'espérer. Du côté de l'Italie, son interprétation donna lieu à un échange de dépêches entre le cabinet de Turin et celui des Tuileries, dans le but d'en préciser la portée.

Difficultés d'interprétation. Dépêche de M. Nigra.

Après que la convention eut été signée à Paris par les plénipotentiaires italiens, chevalier Nigra et marquis Pepoli, M. Nigra crut devoir adresser à son gouvernement, sous la date du 15 septembre, une dépêche résumant brièvement les négociations qui avaient précédé cet acte. M. Nigra faisait remarquer que les négociations actuelles n'étaient que la continuation de celles qui avaient été engagées par le comte Cavour, et que la mort de cet homme d'État avait interrompues ; elles étaient également basées sur le principe de non-intervention et n'en différaient essentiellement que par la garantie de fait demandée par le gouvernement français, « propre à donner à l'opinion catholique la confiance que la convention proposée serait efficace, » et consistant dans le transfert de la capitale.

« Dans l'examen des garanties de ce genre,

les négociateurs italiens, ajoutait M. Nigra, avaient reçu l'instruction formelle de rejeter toute condition qui eût été contraire aux droits de la nation. Il ne pouvait donc être question ni d'une renonciation aux aspirations nationales, ni d'une garantie collective des puissances catholiques, ni de l'occupation d'un point du territoire romain par les troupes françaises, comme un gage de l'exécution de nos promesses. Pour nous, la question romaine est une question morale que nous entendons résoudre par les forces morales.

« Nous prenons donc sérieusement et avec loyauté l'engagement de ne pas user de ces moyens violents qui ne résoudraient pas une question de cet ordre ; mais nous ne pouvons renoncer à compter sur les forces de la civilisation et du progrès pour arriver à la conciliation de l'Italie et de la papauté, conciliation que l'intervention française ne fait que rendre plus difficile et plus éloignée. »

La dépêche de M. Nigra devait susciter des divergences d'interprétation, et le gouvernement français, afin de dissiper les équivoques, « de prévenir les malentendus » et de donner aux actes de septembre leur véritable signifi-

cation, s'en expliqua dans une dépêche adressée à M. de Malaret, le 30 octobre 1864. M. Drouyn de Lhuys attribuait la confusion qui s'était produite dans la dépêche de M. Nigra à ces expressions vagues : « Droits de la nation, aspirations nationales, dans lesquelles chacun lit ce qu'il craint ou ce qu'il désire. » Pour couper court à toute interprétation fausse, M. Drouyn de Lhuys résumait sa pensée dans ces termes clairs et précis :

Réponse de M. Droyn de Lhuys. Commentaire de la Convention.

« 1° Parmi les moyens violents dont l'Italie s'est interdit l'emploi on doit compter les manœuvres d'agents révolutionnaires sur le territoire pontifical, ainsi que toute excitation tendant à produire des mouvements insurrectionnels ;

« 2° Quant aux moyens moraux dont elle s'est réservé l'usage, ils consistent uniquement dans les *forces de la civilisation et du progrès ;*

« 3° Les seules aspirations que la cour de Turin considère comme légitimes sont celles qui ont pour objet la réconciliation de l'Italie avec la papauté ;

« 4° La translation de la capitale est un gage sérieux donné à la France ; ce n'est ni un

expédient provisoire ni une étape vers Rome. Supprimer le gage, ce serait détruire le contrat ;

« 5° Les propositions de M. le comte de Cavour, en 1861, ne contenaient point cette clause relative à la capitale ; en outre, elles limitaient à un chiffre déterminé l'armée du Saint-Père et assignaient pour le départ de nos troupes un délai de quinze jours. On ne saurait méconnaître les différences considérables qui existent entre ces propositions et les arrangements du mois de septembre ;

« 6° Le cas d'une révolution qui viendrait à éclater spontanément dans Rome n'est point prévu par la convention. La France, pour cette éventualité, réserve sa liberté d'action ;

« 7° Le cabinet de Turin maintient la politique de M. le comte de Cavour. Or cet homme illustre a déclaré que Rome ne pourrait être unie à l'Italie et en devenir la capitale qu'avec le consentement de la France. »

Explication du général la Marmora.

Le contenu de la dépêche de M. Drouyn de Lhuys ayant été inséré dans le *Moniteur* du 5 novembre, M. le général de la Marmora crut devoir, de son côté, donner de franches explications sur le sens que le ministère italien

attribuait à la Convention et sur les termes mêmes de la dépêche du 30 octobre.

« Les ministres du roi, disait le général de la Marmora, ont la volonté, et ils savent qu'ils ont la force d'exécuter le traité scrupuleusement et dans son intégrité. Leur résolution à cet égard est dictée non-seulement par la loyauté, qui exige que les engagements pris par un gouvernement soient tenus, et par la reconnaissance et l'amitié qui lient l'Italie à la France, mais encore par la conviction personnelle de chacun d'eux que la meilleure politique pour l'Italie consiste dans l'exécution complète de la convention du 15 septembre. Cet acte se fonde, en effet, sur le principe de non-intervention, principe fondamental de la politique des deux gouvernements... »

Refusant de suivre M. Drouyn de Lhuys sur le terrain de la définition des termes qui l'avaient choqué, le ministre italien ajoutait :

« Les aspirations d'un pays sont un fait qui appartient à la conscience nationale et qui ne peut, à notre avis, devenir le sujet d'un débat entre deux gouvernements, quels que soient les liens qui les unissent.

« L'Italie, de même que la France, réservait son entière liberté d'action pour le cas où une révolution, venant à éclater spontanément à Rome, renverserait le pouvoir temporel du Pape. »

Telle fut la phase diplomatique qui, après tant de vains efforts et d'inextricables complications, se résumait par la convention du 15 septembre.

Cette convention était entrée dans le droit européen au moment où la France retirait son armée d'occupation pour les nécessités de sa défense; mais si son drapeau quittait le Vatican, elle y laissait la garantie des engagements de l'Italie.

Cette garantie a disparu dans nos désastres. La France vaincue ne pouvait plus protéger ni militairement ni diplomatiquement le pouvoir temporel du Saint-Père.

Les Italiens à Rome.

Le 23 septembre 1870, l'armée italienne entrait à Rome, qui devenait de fait la capitale du royaume d'Italie.

Ce dénoûment a rencontré l'inflexible et persistante protestation de Pie IX. L'Europe s'est renfermée dans l'abstention qui s'imposait à nous-mêmes. Mais le redoutable pro-

blème qui pèse depuis la guerre d'Italie sur le droit européen subsiste toujours; ce problème se résume ainsi : comment doit se constituer en dehors de la souveraineté romaine l'indépendance spirituelle du chef de l'Église?

A ce point de vue la question n'est pas seulement européenne, elle est d'ordre public et d'intérêt universel.

Dans cette histoire du droit conventionnel, nous n'avons point à la discuter, mais il était indispensable de l'exposer.

L'état de choses créé le 23 septembre 1870 est entré dans le domaine des faits. Rome est la capitale effective et non plus seulement nominale du royaume d'Italie. Le parlement italien s'est occupé de préparer en faveur du pouvoir spirituel du pape une loi dite des *Garanties*. Cette loi est restée à l'état de lettre morte par suite du refus constant du principal intéressé à y souscrire et à faire n'importe quel acte qui pourrait impliquer en soi la reconnaissance des faits accomplis.

Nous devons dire, toutefois, que le souverain pontife n'est gêné en rien dans l'exercice de son autorité spirituelle. Il continue à recevoir des ambassadeurs et à envoyer des nonces dans toutes les cours de l'Europe. Les lettres ency-

cliques qu'il adresse aux évêques et à la chrétienté ne sont soumises à aucun contrôle de la part du gouvernement italien ; il préconise les nouveaux évêques et crée des cardinaux comme par le passé.

Le pape et le roi.

Au milieu de toutes les révolutions de ce siècle, la plus étonnante, la plus inouïe, la plus grave, sans nul doute, est celle qui a placé côte à côte dans la même capitale deux souverainetés, celle du roi et celle du pape. Et pour que le spectacle soit plus étrange, c'est l'héritier de l'antique maison de Savoie, c'est un roi catholique, presque un dévôt qui serait certainement allé aux croisades, qui a accompli cette œuvre. Roi de Sardaigne, il est devenu en si peu d'années roi d'Italie! Il a agrandi son royaume avec le territoire sacré du pape. Il a porté son trône et son parlement, et son commandement militaire et politique jusque dans Rome, et la diplomatie de l'Europe l'y a suivi. En face de lui, Pie IX reste humble, obstiné, inflexible. Mais entre ce roi qui est un si grand soldat et ce pontife qui est un prêtre si pieux, si saint, si vénéré, la lutte a pris un caractère tellement nouveau qu'elle n'a aucune analogie dans le passé.

Quand les papes s'attaquaient aux couronnes, il en résultait des schismes, des persécutions, des guerres quelquefois, et les excommunications ne restaient ni sans réponses, ni sans protestations, ni souvent sans vengeances. Mais ici, dans ce conflit de juridiction territoriale auquel nous assistons depuis bientôt quinze ans, on sent quelque chose d'apaisé jusque dans les luttes les plus ardentes. Pie IX est le vaincu, on dit même la victime, mais dans l'ordre moral il est le maître. Jusque dans ses plaintes les plus vives, jusque dans ses remontrances les plus dures, il y a comme un accent paternel.

Victor-Emmanuel, si fier de l'unité nationale dont il est le chef couronné, en efface avec un art digne d'un grand politique tous les côtés aigus. Devant le pape il est le fils plus que le roi. Il n'est pas venu à Rome, on l'y a conduit. C'est son parlement, c'est son pays libre qui l'a amené au Quirinal. S'il y reste avec un certain embarras, qu'on ne lui dise pas que c'est pour y opprimer deux cents millions de catholiques dans leur chef auguste : une telle pensée révolterait son âme, et c'est ainsi qu'au milieu de difficultés inextricables, d'une situation jusqu'ici insoluble, on a évité

des périls qui malheureusement paraissent encore inévitables.

En face d'un pape comme Pie IX, il fallait un roi comme Victor-Emmanuel, pour que le redoutable problème qui est tranché, mais qui n'est pas dénoué, n'ait pas produit déjà les plus dangereuses complications.

La crise religieuse.

Mais il n'y a pas d'illusions à se faire, la crise religieuse est menaçante, et dans certains pays elle prend déjà le caractère d'une persécution. La situation mal réglée du chef de l'Église est une des causes de cette crise.

L'indépendance de la papauté n'est pas seulement une condition absolue de l'unité du catholicisme; elle n'intéresse pas seulement les États catholiques, elle est d'ordre européen et de droit public. Un homme qui n'est pas suspect en ces matières, M. Odilon Barrot, a reconnu un jour cette incontestable vérité en ces termes : « Pour que les deux pouvoirs, spirituel et temporel, soient séparés partout, il faut qu'ils soient unis dans le souverain pontife. »

CHAPITRE XI.

LE TRAITÉ DE PRAGUE.

La question des duchés de Schleswig-Holstein et de Lauenbourg. — Situation du duché vis-à-vis de la couronne du Danemark. — Émotion dans les duchés an moment de la révolution de 1848. — Les conférences de Londres de 1851-1852. — La Constitution et la Patente danoises de mars et septembre 1863. — Agitation en Allemagne au sujet de la question des duchés de l'Elbe. — L'exécution fédérale contre le Danemark est décrétée par la diète de Francfort. — Action directe de la Prusse et de l'Autriche contre le Danemark. — Impuissance de la nouvelle conférence de Londres. — Défaite du Danemark. — Le traité de Vienne. — La convention de Gastein. — Circulaires de lord John Russell et de M. Drouyn de Lhuys. — Position des duchés vis-à-vis de la Russie et de l'Autriche. — Action commune de la France, de la Russie et de l'Angleterre, pour empêcher les hostilités. — Résistance de l'Autriche. — Lettre de l'Empereur à son ministre des affaires étrangères. — La bataille de Sadowa et la bataille de Custozza. — Cession de la Vénétie à l'empereur des Français. — Émotion produite en France à la suite de la bataille de Sadowa. — La question du Luxembourg. — Situation du Luxembourg vis-à-vis des Pays-Bas et de la Prusse. — Dépêche du baron de Tornaço du 23 juin 1866. — Dépêche de M. le baron de la Villestreux, chargé d'affaires de France à la Haye, sous la date du 4 novembre 1866. — Dépêche de M. de Moustier du 28 janvier 1867. — Interpellation au parlement prussien. — Réponse de M. de Bismarck. — Dépêches de M. de Moustier, 6 avril 1867. — Dépêche du prince de la

Tour d'Auvergne, 2 avril 1867. — Communication au Sénat et au Corps législatif. — Dépêche du marquis de Moustier au duc de Gramont, 17 avril 1867. — Hostilité persistante de la Prusse. — Dépêche du comte Benedetti. — Déclaration de guerre.

La question des duchés de Schleswig-Holstein et de Lauenbourg.

La question des duchés de Schleswig-Holstein Lauenbourg, les traités de Gastein et de Prague, le traité de Londres, relatif aux affaires du Luxembourg, ont longtemps appartenu à la politique. Si nous revenons aujourd'hui sur ces faits rétrospectifs, c'est qu'ils caractérisent les transformations si rapidement accomplies au sein de l'Europe centrale; c'est qu'ils expliquent tout ce qui est arrivé plus tard. Si l'on veut bien saisir les conditions présentes de l'équilibre européen, il faut en étudier les causes et en fixer les antécédents, qui se résument ainsi : dissolution de la Confédération germanique créée par les traités de 1815; substitution de la Prusse à l'Autriche dans la direction du mouvement germanique. C'est de ce double fait, dont le second devait être la conséquence du premier, que sont sortis la guerre de 1870 et l'empire d'Allemagne. On peut donc dire que le traité de Prague ne fut que la préface du traité de Francfort.

Nous n'avons naturellement pas ici à élever

de théorie sur le droit germanique. Aucune science n'était plus abstraite, et nous dirons volontiers de lui qu'il avait cette singulière faculté que, plus on l'étudiait, moins on semblait le connaître. Bien que l'Allemagne eût été bouleversée de fond en comble pendant les guerres de la République et de l'Empire, bien qu'aux traités de Vienne son sort eût été méthodiquement réglé, la question du Schleswig–Holstein-Lauenbourg était une de celles qui devait le plus passionner les esprits le jour où le grand intérêt de la nationalité germanique s'affirmerait.

Situation du duché vis-à-vis de la couronne du Danemark.

Cette question s'était présentée une première fois en 1848. Le roi de Danemark, Frédéric VII, après avoir été marié à deux princesses dont il n'avait pas eu d'enfants, avait en dernier lieu épousé morganatiquement la comtesse Louise Danner. La succession au trône tombait en déshérence en cas de décès du roi, et les États de la monarchie se trouvaient vis-à-vis du gouvernement souverain dans des situations différentes qui nécessitaient des règlements spéciaux. Ainsi, par exemple, le Lauenbourg appartenait en propre à la maison royale de Danemark et lui avait été

donné en 1815 en dédommagement de la Norvége qu'on lui enlevait pour la réunir à la Suède. La maison royale venant à s'éteindre dans sa ligne directe, le Lauenbourg devait-il continuer à rester l'apanage de la couronne de Danemark? Dans le Schleswig et dans le Holstein, les conditions de la succession n'étaient pas les mêmes que dans le Danemark; du moins c'était ce que soutenaient les professeurs du droit germanique : le Schleswig et le Holstein n'admettaient que la loi salique, tandis que le Danemark n'excluait pas la succession par les femmes; puis, et ce qui ne contribuait pas peu à compliquer la question, les deux prétendants à la succession de Frédéric VII avaient, parmi leurs aïeules, des femmes de familles non souveraines, ce qui les rendait impropres à la royauté. Enfin le Schleswig était habité par une population mi-partie schleswigoise et mi-partie allemande, dont les intérêts étaient, comme ils le sont du reste également aujourd'hui, complétement divers.

Émotion dans les duchés au moment de la Révolution de 1848.

Au milieu des perturbations que la révolution de Février apporta en Europe, la guerre éclatait entre l'Allemagne et le Danemark.

Pourtant, dès le 26 août 1848, les représentations de la France et de la Russie arrêtèrent un moment les hostilités; mais quelques mois plus tard elles reprenaient pour durer plusieurs années. Nous n'entreprendrons point d'en compter les péripéties : elle fut tout à l'honneur des armes danoises, et finalement, la question de la succession au trône de Danemark ayant été jugée d'ordre européen, des conférences s'ouvrirent à Londres (1851–1852) où les plénipotentiaires des puissances déclarèrent comme héritier le prince Christian de Schleswig-Holstein-Glücksbourg (le père du roi actuel) : il était également décrété que le Holstein et le Lauenbourg, quoique exclusivement allemands, continueraient à faire partie comme par le passé de la Confédération germanique, mais qu'ils demeureraient la propriété de la monarchie danoise, dont l'intégralité était essentielle au droit public de l'Europe.

Les conférences de Londres de 1851-1852.

La question ainsi tranchée en quelque sorte par la juridiction européenne s'assoupit de 1852 à 1863, jusqu'au moment où Frédéric VII, peu de mois avant sa mort, édicta en mars et en septembre la constitution et la patente

La Constitution et la Patente danoises de mars et septembre 1863.

qui devaient être l'objet de si vives attaques au sein de la diète de Francfort, et finalement faire naître cette guerre dont l'envahissement du Danemark par l'Allemagne d'abord, puis par l'Autriche et la Prusse, fut la première conséquence, et dont la bataille de Sadowa fut le dernier terme. Un moment l'attention de l'Allemagne fut distraite par la réunion des souverains convoqués à Francfort le 15 août 1863 par l'empereur d'Autriche, mais cette haute assemblée avorta, comme on se le rappelle, par suite du refus de la Prusse d'y prendre part, et bientôt la question du Schleswig-Holstein-Lauenbourg reprend toute son importance. Quoique le roi Frédéric VII soit mort à la fin de l'année 1863 et que le roi Christian IX lui ait succédé sans aucune difficulté, le parti national allemand semble ne vouloir tenir aucun compte des arrangements européens de 1851-1852, et la possession des duchés de Holstein et de Lauenbourg est vivement discutée au nouveau roi de Danemark, qui, en fait comme en droit, y règne pourtant paisiblement. Le duc de Schleswig-Holstein-Augustenbourg est le prétendant avoué du parti national germanique dans les duchés et dans l'Allemagne; mais ce prétendant, dont

nous voyons le nom aujourd'hui si profondément tombé dans l'oubli, n'est que le porte-drapeau de visées et d'ambitions plus élevées, non encore avouées.

La guerre de notes, de brochures et de mémoires politiques, précéda la guerre sur les champs de bataille. Ce que furent ces mémoires, et quelques-uns d'entre eux, notamment, soumis à l'appréciation de la diète germanique, il est inutile de le dire : nous nous contenterons d'en citer un seul remis à la diète par M. le baron de Pfordten, ministre de Bavière à Francfort, et qui, pour prouver la légitimité des droits du duc d'Augustenbourg, reprenait la question au roi Harald à la dent bleue, monarque qui régnait en Danemark à la fin du dixième siècle.

Agitation en Allemagne au sujet de la question des duchés de l'Elbe.

L'agitation était grande en Allemagne, et la diète n'était réellement pas la maîtresse de calmer l'état des esprits : parallèlement à elle, et sans pouvoir comme sans contrôle, siégeait à Francfort le comité des trente-six membres délégués des différents parlements de l'Allemagne, comité qu'on appelait communément *le comité des trente-six*, lesquels ne tenaient leurs mandats que d'eux-mêmes,

et poussaient activement le parti national à la guerre. La constitution danoise devint donc le prétexte de la lutte, et, le roi Christian IX s'étant refusé à son retrait, une exécution fédérale (janvier 1864) fut ordonnée contre le Danemark. Toutefois, et pour tenter de faire comprendre à l'Europe que c'était uniquement un règlement intérieur dont il s'agissait, des puissances de second ordre furent seules chargées de cette exécution fédérale, qui fut commandée par le général saxon, M. de Hacke. Mais bientôt, fait sans précédent dans l'histoire de la diète de Francfort, les deux grandes puissances pondératives qui pesaient d'habitude dans les plateaux différents de la balance, s'unissant dans une action commune, déclarèrent que la diète n'allait pas assez loin, et finalement s'emparèrent pour leur propre compte de tout le Schleswig (février et mars 1864).

L'exécution fédérale contre le Danemark est décrétée par la diète de Francfort.

Action directe de la Prusse et de l'Autriche contre le Danemark.

En présence de ce conflit qui menace de détruire l'œuvre si péniblement élaborée à Londres en 1851-1852, en face de la tournure si inattendue et si grave que prennent les événements d'Allemagne, de nouvelles conférences s'ouvrent à Londres qui arrêtent pour

Impuissance de la nouvelle conférence de Londres.

un moment l'effusion du sang, mais qui se séparent sans rien décider. La guerre recommence donc le 26 juin 1864. Abandonné à lui-même, le Danemark lutta héroïquement contre les forces coalisées de la Prusse et de l'Autriche, et le 30 octobre 1864 il dut signer le traité qui mettait fin à la guerre et par lequel il abandonnait à ses vainqueurs toutes ses possessions allemandes. Il va sans dire que, depuis longtemps, il n'était plus question du duc d'Augustenbourg ni de ses prétentions. C'était pour délivrer les populations allemandes de la prétendue tyrannie d'un souverain étranger que l'Autriche et la Prusse avaient pris les armes, et, une fois les duchés délivrés, qu'allaient-ils devenir?

Defaite du Danemark. Le traité de Vienne.

Le jour où l'empereur d'Autriche avait réuni les souverains ses confédérés à Francfort, et avait proposé une réorganisation de la diète germanique, le jour où l'empereur d'Autriche et le roi de Prusse, *majorisés* à la diète, avaient passé outre et n'avaient tenu aucun compte des volontés de la haute assemblée, l'organisation fédérale constituée par les traités de 1815 se trouvait *ipso facto* frappée de déchéance. Tout l'intérêt des événements d'Allemagne n'était donc plus à Franc-

fort, mais à Berlin et à Vienne : il se résumait dans les résolutions qu'allaient prendre les deux cabinets. On peut donc se rappeler l'émotion profonde de l'Europe, au moment où la solution de la question des duchés était encore si vague et quand on apprit que les souverains de Prusse et d'Autriche s'étaient donné rendez-vous à Gastein (août 1865).

La Convention de Gastein.

La convention de Gastein, signée le 14 août 1865 et ratifiée à Saltzbourg le 20 août suivant, est un monument trop important pour que nous ne la citions pas *in extenso*. Certes elle n'apprendra plus rien à personne; mais au moment où elle parut elle eût dû être une leçon pour ceux qui s'étaient refusés à une réunion pacifique destinée à prévenir les conflits et à poser des règles plus certaines et plus fixes du droit public européen :

« LL. MM. l'empereur d'Autriche et le roi de Prusse se sont convaincus que le *condominium* qui a existé jusqu'à présent dans les pays cédés par le Danemark, en vertu du traité de paix du 30 octobre 1864, entraîne des inconvénients de nature à compromettre la bonne intelligence entre les deux

gouvernements, ainsi que les intérêts des duchés.

« Leurs Majestés ont, en conséquence, pris la résolution de ne plus exercer désormais en commun les droits qui leur sont dévolus en vertu de l'article 3 dudit traité, mais d'en opérer le partage géographique jusqu'à ce qu'il soit pris des arrangements ultérieurs.

« A cette fin ont été nommés plénipotentiaires, par S. M. l'empereur d'Autriche, M. le comte de Bloome ; par S. M. le roi de Prusse, M. de Bismarck-Schœnhausen, lesquels, après avoir échangé leurs pleins pouvoirs trouvés en bonne et due forme, sont convenus des articles ci-après :

« Art. 1er. L'exercice des droits acquis en commun par les hautes parties contractantes en vertu de l'article 3 du traité du 30 octobre 1864 passera, sans préjudice de la persistance de ces droits des deux puissances à la totalité des deux duchés, pour le duché de Holstein à S. M. l'empereur d'Autriche, pour le duché de Schleswig à S. M. le roi de Prusse.

« Art. 2. Les deux contractants ont la vo-

lonté de proposer à la Diète fédérale la création d'une flotte allemande, et d'assigner à celle-ci le port de Kiel comme port fédéral. Jusqu'à la mise à exécution des décisions *ad hoc* de la Diète fédérale, les vaisseaux de guerre des deux puissances feront usage de ce port; le commandement et la police y seront exercés par la Prusse.

« La Prusse est autorisée à construire les fortifications nécessaires à la défense vis-à-vis de la passe de Friedrichsort, et d'installer sur la rive holsteinoise de la baie les établissements maritimes appropriés aux nécessités du port de guerre. Ces fortifications et ces établissements seront également soumis au commandement de la Prusse; les troupes de marine et les équipages prussiens nécessaires à leur occupation et à leur surveillance peuvent être logés à Kiel et dans les environs.

« Art. 3. Les hautes parties contractantes proposeront à Francfort d'ériger Rendsbourg en forteresse fédérale allemande. Jusqu'au règlement par voie fédérale de ce qui concerne la garnison de cette forteresse, cette garnison se composera de troupes impériales autrichiennes et de troupes royales prussiennes, dont le com-

mandement alternera le 1er juillet de chaque année.

« Art. 4. Pendant la durée du partage stipulé dans l'article 1er de la présente convention, le gouvernement royal de Prusse gardera deux routes militaires à travers le Holstein, l'une de Lubeck à Kiel, l'autre de Hambourg à Rendsbourg.

« Les dispositions spéciales relatives aux étapes, de même qu'au transport et à l'entretien des troupes, seront réglées le plus tôt possible au moyen d'une convention particulière. Jusqu'à ce que cela soit fait, les dispositions existantes pour les routes d'étapes prussiennes à travers le Hanovre resteront en vigueur.

« Art. 5. Le gouvernement royal de Prusse conserve à sa disposition un fil télégraphique pour relier Kiel et Rendsbourg et le droit de faire circuler sur les deux routes, à travers le duché de Holstein, des voitures de poste prussiennes avec ses propres employés.

« En tant que l'établissement d'un chemin de fer direct de Lubeck par Kiel, jusqu'à la frontière du Schleswig, n'est pas encore assuré, la concession en sera accordée à la demande de la Prusse, pour le territoire du Holstein,

aux conditions d'usage, sans que la Prusse en puisse inférer, quant au chemin de fer, aucun titre à des droits de souveraineté.

« Art. 6. C'est l'intention commune des hautes parties contractantes que les duchés adhèrent au Zollverein. Jusqu'à leur entrée dans l'union douanière allemande, ou bien jusqu'à ce qu'il sorte des arrangements ultérieurs, le système de douanes qui a régi jusqu'ici les deux duchés continuera d'exister avec partage égal des duchés.

« Dans le cas où le gouvernement royal de Prusse jugerait opportun d'ouvrir, pendant la durée même du partage stipulé à l'article 1er de la présente convention, des négociations relatives à l'accession des duchés au Zollverein, S. M. l'empereur d'Autriche est prêt à déléguer un plénipotentiaire représentant le duché de Holstein pour prendre part à ces négociations.

« Art. 7. La Prusse a le droit de conduire à travers le territoire du Holstein le canal de la mer du Nord à la Baltique, d'après les études techniques dirigées par le gouvernement royal. Dans ce cas, la Prusse aura le droit de déterminer la direction et les dimensions du canal, d'acquérir par voie d'expropriation et

en indemnisant de leur valeur les terrains nécessaires à l'établissement du canal, d'en diriger les travaux, d'exercer la surveillance du canal et de son entretien, ainsi que le droit d'approuver toutes les prescriptions réglementaires qui le concerneront. Il ne pourra être prélevé sur tout le développement du canal des droits de transit ou des taxes par navire et par chargement, sauf le droit de navigation dans le canal que la Prusse devra fixer à un taux uniforme pour les navires de toutes les nations.

« Art. 8. La présente convention ne modifie en rien les stipulations du traité de paix de Vienne du 30 octobre 1864, en ce qui concerne les prestations financières imposées aux duchés, tant à l'égard du Danemark qu'à l'égard de l'Autriche et de la Prusse; cependant le duché de Lauenbourg sera exonéré de toute part contributive aux frais de la guerre. La répartition de ces prestations entre les duchés de Holstein et de Schleswig s'effectuera d'une manière proportionnelle à leur population.

« Art. 9. S. M. l'empereur d'Autriche abandonne à S. M. le roi de Prusse ses droits acquis sur le duché de Lauenbourg, en vertu du traité

de Vienne déjà mentionné. En retour, le gouvernement royal de Prusse s'engage à verser au gouvernement impérial autrichien la somme de 2,500,000 rixdalers de Danemark, payables à Berlin, en espèces sonnantes d'argent de Prusse, quatre semaines après la sanction de la présente convention par LL. MM. l'empereur d'Autriche et le roi de Prusse.

« Art. 10. L'exécution du partage stipulé ci-dessus du *condominium* commencera le plus tôt possible, après l'acceptation de cette convention par LL. MM. l'empereur d'Autriche et le roi de Prusse, et sera terminée au plus tard le 15 septembre.

« Aussitôt après l'évacuation du Holstein par les troupes royales de Prusse, du Schleswig par les troupes impériales d'Autriche, le commandement supérieur qui a existé jusqu'à présent sera dissous, au plus tard, le 15 septembre.

« Art. 11. La présente convention sera sanctionnée au moyen de l'échange de déclarations écrites à la prochaine entrevue de LL. MM. l'empereur d'Autriche et le roi de Prusse.

« En foi de quoi les deux plénipotentiaires dénommés ont apposé aujourd'hui leurs signa-

tures et leurs sceaux à cette convention en double exemplaire.

« Ainsi fait et passé à Gastein, le 14 août.

« Signé : comte BLOOME, m. p. ;

« DE BISMARCK, m. p. »

Circulaires de lord John Russell et de M. Drouyn de Lhuys.

Aujourd'hui que ces faits sont déjà si loin de nous, moins par la longueur du temps qui s'est écoulé que par l'importance des événements qui leur ont succédé, ne doit-on pas se demander comment l'Europe ne s'émut pas davantage encore à la lecture de cette singulière convention de Gastein ? Les protestations presque simultanées des cabinets de Londres et de Paris, les dépêches de lord John Russell et de M. Drouyn de Lhuys, n'apprirent rien qu'on ne pût lire couramment dans le texte de ce document diplomatique. La convention de Gastein marquait une étape, elle n'était pas une solution ; elle contenait tous les germes qui allaient faire éclater une nouvelle guerre, et cette fois une guerre plus grave, plus sérieuse, plus décisive, qui devait si profondément modifier le droit public de la vieille Europe. Comment, en effet, admettre que le duché de Lauenbourg fût vendu comme on vend un troupeau de bétail ? Comment admettre que

le duché de Holstein et le duché de Schleswig, qui avaient fait de leur union politique et indissoluble la question la plus active, soient divisés, l'un appartenant à la Prusse, l'autre à l'Autriche? Comment admettre que l'Autriche pût conserver une province si éloignée de son centre d'action? Que de questions posées qui attendaient une solution? Et ajoutons qu'alors la Diète germanique n'avait plus d'autorité morale; que la Prusse et l'Autriche momentanément unies tenaient en échec toutes ses décisions; que le parti national s'agitait de tous côtés; qu'enfin M. de Bismarck avait fait à Biarritz un voyage demeuré célèbre qui ouvrait aux suppositions les plus avancées le champ le plus vaste.

Position des duchés vis-à-vis de la Prusse et de l'Autriche.

L'année 1866 ne vint que trop confirmer les présages sinistres, et la possession commune des duchés entre l'Autriche et la Prusse fit naître le conflit qui allait se dénouer dans les plaines de Sadowa. Est-il besoin de rappeler ici l'ordonnance royale prussienne du 11 mars 1866, qui portait une si flagrante atteinte aux droits de l'Autriche dans sa possession du Holstein? L'Autriche y répond par une concentration de troupes dans la Gallicie,

et dès lors on peut dire que les masques tombent : ce que veut la Prusse, ce n'est pas seulement le Schleswig, ou l'union du Schleswig et du Holstein sous le sceptre d'un prince allemand, qu'il s'appelle le duc d'Augustenbourg ou autrement ; ce que veut la Prusse, c'est la possession pour elle-même de ces duchés. L'Autriche se met vainement à l'abri derrière l'article 11 du pacte fédéral germanique, qui défend aux membres de sa confédération de poursuivre par les armes le redressement de leurs griefs. L'irritation est à son comble dans toute l'Allemagne, et l'heure du combat a sonné. Ce n'est pas que toute l'Allemagne désire cette guerre fratricide, bien au contraire : de nombreuses protestations s'élèvent des grands centres manufacturiers en faveur de la paix ; mais ces protestations sont étouffées au milieu de l'agitation générale. La guerre, du reste, ne doit pas être localisée, car l'Italie devient l'alliée de la Prusse et se prépare également à combattre l'Autriche.

Action commune de la France, de la Russie et de l'Angleterre, pour empêcher les hostilités.

Une tentative nouvelle fut pourtant faite au dernier moment pour écarter ce conflit armé. La France, l'Angleterre et la Russie, s'étant mises d'accord sur un programme commun,

une dépêche-circulaire de M. Drouyn de Lhuys fit connaître aux cours de Vienne, de Berlin et de Florence, les bases de ce programme; elles consistaient en trois points : résolution des questions de l'Elbe, de Vénétie, et reconstitution des bases de la Confédération germanique. L'Autriche, un moment indécise, refusa d'acquiescer à un congrès pacifique. Fut-elle poussée par des influences étrangères dans cette résolution ? Espéra-t-elle avoir bon marché des troupes prussiennes au nord et des troupes italiennes au sud? Obéit-elle en cette circonstance à cette puissance néfaste que les anciens appelaient *le destin?* Crut-elle à l'appui suffisant du reste de l'Allemagne?

Résistances de l'Autriche.

Les derniers jours qui précédèrent l'entrée en campagne des troupes autrichiennes et prussiennes furent marqués par les convulsions de la diète agonisante de Francfort, et bientôt le canon fit seul entendre sa voix.

Lettre de l'empereur Napoléon à son ministre des Affaires Étrangères.

C'est dans ces circonstances que, par ordre de l'empereur Napoléon, il fut donné communication au Corps législatif de la lettre suivante qu'il avait adressée à M. Drouyn de Lhuys et qui contenait le programme de la

politique française dans les événements qui se préparaient :

« Palais des Tuileries, 11 juin 1866.

« Monsieur le Ministre,

« Au moment où semblent s'évanouir les espérances de paix que la réunion de la conférence nous avaient fait concevoir, il est essentiel d'expliquer, par une circulaire aux agents diplomatiques à l'étranger, les idées que mon gouvernement se proposait d'apporter dans les conseils de l'Europe et la conduite qu'il compte tenir en présence des événements qui se préparent.

« Cette communication placera notre politique dans son véritable jour.

« Si la conférence avait eu lieu, votre langage, vous le savez, devait être explicite : vous deviez déclarer, en mon nom, que je repoussais toute idée d'agrandissement territorial, tant que l'équilibre européen ne serait pas rompu.

« En effet, nous ne pourrions songer à l'extension de nos frontières que si la carte de l'Europe venait à être modifiée au profit exclusif d'une grande puissance, et si les pro-

vinces limitrophes demandaient par des vœux librement exprimés leur annexion à la France.

« En dehors de ces circonstances, je crois plus digne de notre pays de préférer à des acquisitions de territoire le précieux avantage de vivre en bonne intelligence avec nos voisins, en respectant leur indépendance et leur nationalité.

« Animé de ces sentiments, et n'ayant en vue que le maintien de la paix, j'avais fait appel à l'Angleterre et à la Russie pour adresser ensemble aux parties intéressées des paroles de conciliation.

« L'accord établi entre les puissances neutres restera à lui seul un gage de sécurité pour l'Europe. Elles avaient montré leur haute impartialité en prenant la résolution de restreindre la discussion de la conférence aux questions pendantes.

« Pour les résoudre, je croyais qu'il fallait les aborder franchement, les dégager du voile diplomatique qui les couvrait, et prendre en sérieuse considération les vœux légitimes des souverains et des peuples.

« Le conflit qui s'est élevé a trois causes :

« La situation géographique de la Prusse mal délimitée ;

« Le vœu de l'Allemagne demandant une reconstitution politique plus conforme à ses besoins généraux ;

« La nécessité pour l'Italie d'assurer son indépendance nationale.

« Les puissances neutres ne pouvaient vouloir s'immiscer dans les affaires intérieures des pays étrangers. Néanmoins les cours qui ont participé aux actes constitutifs de la Confédération germanique avaient le droit d'examiner si les changements réclamés n'étaient pas de nature à compromettre l'ordre établi en Europe.

« Nous aurions, en ce qui nous concerne, désiré pour les États secondaires de la Confédération une union plus intime, une organisation plus puissante, un rôle plus important; pour la Prusse plus d'homogénéité dans le Nord; pour l'Autriche le maintien de sa grande position en Allemagne.

« Nous aurions voulu en outre que, moyennant une compensation équitable, l'Autriche pût céder la Vénétie à l'Italie; car si, de concert avec la Prusse, et sans se préoccuper du traité de 1852, elle a fait au Danemark une guerre au nom de la nationalité allemande, il me paraissait juste qu'elle reconnût en Italie

le même principe en complétant l'indépendance de la Péninsule.

« Telles sont les idées que, dans l'intérêt du repos de l'Europe, nous aurions essayé de faire prévaloir. Aujourd'hui il est à craindre que le sort des armes seul en décide. En face de ces éventualités, quelle est l'attitude qui convient à la France?

« Devons-nous manifester notre déplaisir parce que l'Allemagne trouve les traités de 1815 impuissants à satisfaire ses tendances nationales et à maintenir sa tranquillité?

« Dans la lutte qui est sur le point d'éclater, nous n'avons que deux intérêts : la conservation de l'équilibre européen et le maintien de l'œuvre que nous avons contribué à édifier en Italie.

« Mais pour sauvegarder ces deux intérêts la force morale de la France ne suffit-elle pas? Pour que sa parole soit écoutée, sera-t-elle obligée de tirer l'épée? Je ne le pense pas.

« Si, malgré nos efforts, les espérances de paix ne se réalisent pas, nous sommes néanmoins assurés par les déclarations des cours engagées dans le conflit que, quels que soient les résultats de la guerre, aucune des ques-

tions qui nous touchent ne sera résolue sans l'assentiment de la France.

« Restons donc dans une neutralité attentive, et, forts de notre désintéressement, animés du désir sincère de voir les peuples de l'Europe oublier leurs querelles et s'unir dans un but de civilisation, de liberté et de progrès, demeurons confiants dans notre droit et calmes dans notre force.

« Sur ce, monsieur le Ministre, je prie Dieu qu'il vous ait en sa sainte garde.

« Napoléon. »

La bataille de Sadowa et la bataille de Custozza.

La bataille de Sadowa eut lieu le 3 juillet et le sort des armes fut défavorable aux Autrichiens. A Custozza (24 juin), au contraire, les Italiens avaient été battus. A peine la victoire de Sadowa était-elle connue à Paris, que le *Moniteur universel de l'Empire français* faisait paraître les lignes suivantes :

Cession de la Vénétie à l'empereur des Français.

« Un fait important vient de se produire. Après avoir sauvegardé l'honneur de ses armes en Italie, l'empereur d'Autriche, accédant aux idées émises par l'empereur Napoléon dans sa lettre adressée le 11 juin à

son ministre des affaires étrangères, cède la Vénétie à l'empereur des Français et accepte sa médiation pour amener la paix entre les belligérants.

« L'empereur Napoléon s'est empressé de répondre à cet appel et s'est immédiatement adressé aux rois de Prusse et d'Italie pour amener un armistice. »

Le traité de Prague fut la conséquence de la victoire des Prussiens à Sadowa : il régla les rapports nouveaux qui s'établissaient dans l'Allemagne et vis-à-vis des duchés de l'Elbe, cause première de cette guerre de huit jours, et la Vénétie fut définitivement adjointe au royaume d'Italie. Le Hanovre, Cassel, le Nassau, Francfort, disparaissaient du rang des États de l'Europe.

La question du Luxembourg.

La question de la forteresse de Luxembourg fut la première qui, quelques jours même avant la bataille de Sadowa et au moment où la Prusse déclarait rompre le lien fédératif constitué en 1815, vint donner lieu à des interprétations qui faillirent amener une nouvelle guerre. Il est donc bon de reprendre les choses à leur début.

Des troupes prussiennes tenaient garnison à Luxembourg, seulement en vertu des décisions de la diète de Francfort, en 1816. Du jour où la Prusse se séparait de la Confédération germanique, était-il juste, était-il équitable qu'elle continuât à occuper la forteresse? Tout contrat synallagmatique n'exige-t-il pas l'accomplissement des conditions pour les deux parties contractantes? C'est ce que faisait très-justement observer le baron de Tornaco, ministre d'État du grand-duché de Luxembourg, au comte de Perponcher, ministre de Prusse à la Haye, dans les termes suivants :

Situation du Luxembourg vis-à-vis des Pays-Bas et de la Prusse.

« Le traité de 1816 n'est donc que la conséquence des traités antérieurs sans lesquels il ne serait pas intervenu. Il en résulte que la présence d'une garnison prussienne à Luxembourg n'est conciliable avec les traités qu'en tant que ladite garnison est considérée comme troupe fédérale. Ce qui le prouve encore plus clairement, c'est la disposition finale de l'article 37 du Recès territorial de Francfort, du 20 juillet 1819, portant que le gouverneur et le commandant de la forteresse de Luxembourg, dont la nomination a été concédée à la Prusse par l'article 5 du traité du

Dépêche du baron de Tornaco du 23 juin 1866.

8 novembre 1816, doivent prêter serment à la Diète. »

Et il ajoutait : « Il importe cependant de faire remarquer qu'il a déjà été question de l'obligation de l'entretien de la forteresse de Luxembourg, dans l'article 16 du traité du 8 novembre 1816, et que les parties contractantes ont reconnu en principe que cet entretien, exigé dans un intérêt commun, devait être considéré comme une charge incombant à toute la Confédération.... »

Dépêche de M. le baron de la Villestreux, chargé d'affaires de France à la Haye, sous la date du 4 novembre 1866.

Telle était, au début, la position de la question, et il est aisé de se figurer la tournure qu'elle prendrait, en présence de la résistance du gouvernement de La Haye et des prétentions du cabinet de Berlin sur le Luxembourg. Or, le prince Henri des Pays-Bas, lieutenant du roi dans le Luxembourg, ouvrant la session des États du grand-duché, déclarait : « 1° que les traités de 1815 sont abrogés ; 2° que le grand-duché désire conserver son indépendance ; 3° que le gouvernement du grand-duché considère que, par suite de la dissolution de la Confédération germanique, la ville de Luxembourg ayant cessé d'être

forteresse fédérale, la Prusse ne saurait faire valoir aucun droit pour l'occuper. »

Dépêche de M. de Moustier du 28 février 1867.

Malgré cette déclaration si formelle du lieutenant du roi, les réclamations de la Hollande étaient peu écoutées à Berlin. « Le gouvernement néerlandais, » constatait M. le marquis de Moustier dans sa dépêche du 28 février 1867 à M. Baudin, « a échoué dans ses tentatives de négociation directe avec la Prusse. » Et admettant l'idée possible d'une cession du Luxembourg par le roi grand-duc à la France, l'honorable ministre des affaires étrangères ajoutait dans la même dépêche : « Sans entrer plus avant dans les considérations sur lesquelles cet espoir peut s'appuyer avec quelque fondement, il est certain que l'hypothèse d'une cession, soit comme moyen, soit comme but, sera nécessairement examinée entre nous et le gouvernement du roi grand-duc, et Sa Majesté pensera peut-être que, en se dépouillant d'une principauté dont la position actuelle est devenue difficile et précaire, elle fera un acte également agréable à ses sujets hollandais, désireux de se dégager de toute compromission relative au grand-duché, et à ses sujets luxembourgeois, dont les sympathies sont

toutes françaises et qui craignent vivement de se voir réunis à l'Allemagne. »

Du moment où les cabinets de Paris et de la Haye s'entendaient sur cette cession, ou du moins l'acceptaient comme une transaction possible sous certaines éventualités, dont l'une des premières était le consentement librement exprimé des populations, l'affaire du Luxembourg prenait une tournure plus grave ; que le droit de la Prusse fût contestable ou non, le fait brutal était l'occupation de la forteresse par ses troupes. Or, le 28 mars 1867, M. Baudin télégraphiait au marquis de Moustier :

« Le prince d'Orange est chargé de dire à l'Empereur que le Roi, désirant lui être agréable, consent à la cession et prie S. M. de s'entendre avec la Prusse, » et presque en même temps le roi des Pays-Bas, avec une noble mais regrettable franchise, avertissait le ministre de Prusse à la Haye de la résolution arrêtée entre les deux gouvernements.

Interpellation au parlement prussien.

A la nouvelle de cette négociation, l'agitation fut vive dans le nord de l'Allemagne. La

Prusse s'était si bien habituée à cette idée qu'elle était maîtresse du Luxembourg que la pensée d'abandonner la citadelle ne s'était jamais présentée. Nous comprenons qu'il faille tenir compte d'un sentiment national, même quand il est exagéré ou irréfléchi. Des interpellations furent portées devant le parlement de Berlin par un des anciens chefs du Nationalverein, M. de Bennigsen, dans la forme suivante :

1° Le gouvernement royal prussien a-t-il reçu des informations d'où il résulte que les bruits, de jour en jour plus persistants, relatifs à des négociations entre la France et les Pays-Bas au sujet de la cession du grand-duché de Luxembourg, sont fondés?

2° Le gouvernement royal de Prusse est-il en mesure de donner au Reichstag, au sein duquel tous les partis sont unanimes pour l'appuyer de la façon la plus vigoureuse, du moment qu'il s'agit de repousser une tentative quelconque d'arracher une vieille terre allemande à la patrie commune, l'assurance qu'il est résolu, de concert avec les confédérés, de maintenir, quoi qu'il advienne, le lien qui rattache le grand-duché de Luxembourg au reste de l'Allemagne, et notamment le droit

de garnison de la Prusse dans la forteresse du Luxembourg?

Réponse de M. de Bismarck.

La réponse de M. de Bismarck fut celle d'un homme qui sent l'importance de la déclaration qu'il va faire, et qui, en voulant ménager la dignité de son pays, hésitait alors à blesser celle d'un grand pays voisin. M. de Bismarck commença par reconnaître que « par suite de la dissolution de la Confédération germanique chacun des États qui la composaient avait recouvré sa pleine souveraineté telle qu'il la possédait avant l'établissement de la Confédération et avant les restrictions résultant des engagements librement contractés dans le pacte fédéral. Après la dissolution de la Confédération le grand-duché de Luxembourg et son grand-duc jouissent donc de la même souveraineté de caractère européen que le royaume des Pays-Bas et son roi.... « Par les organes dont nous disposons, ajoutait M. de Bismarck, dans le grand-duché et à sa frontière, nous avons appris qu'une répugnance décidée à entrer dans la Confédération de l'Allemagne du Nord se manifeste dans toutes les classes de la population.... Les dispositions du gouvernement luxembourgeois nous ont été révé-

lées par une dépêche qui nous a été adressée au mois d'octobre et dans laquelle il cherchait à nous démontrer que nous n'avions plus le droit de tenir garnison à Luxembourg. Le gouvernement royal et ses confédérés durent se demander s'il convenait dans ces circonstances d'exercer une pression ayant pour but de faire entrer le grand-duché, qui appartient déjà au Zollverein, dans la Confédération de l'Allemagne du Nord. Après mûr examen, ils se sont prononcés pour la négative.... Les considérations que je viens de développer m'empêchent de répondre par oui ou par non à la seconde partie de l'interpellation. »

Puis le comte de Bismarck entrait avec infiniment de ménagements dans l'historique de la négociation pendante entre les cabinets de Paris et de la Haye, et il terminait ainsi :

« Les gouvernements confédérés croient qu'aucune puissance étrangère ne voudra méconnaître les droits incontestables d'États allemands et de populations allemandes; ils espèrent être en mesure de garantir et de protéger ces droits, au moyen de négociations pacifiques et sans compromettre les relations amicales

dans lesquelles l'Allemagne, à la grande satisfaction des États confédérés, se trouve jusqu'à présent avec ses voisins.... »

Dépêches de M. de Moustier, 6 avril 1867.

Peu de jours après ce discours, qui eut un grand retentissement, le marquis de Moustier adressait à notre ambassadeur à Berlin une dépêche dans laquelle, après avoir pris acte des paroles si importantes du comte de Bismarck, il disait : « Ces déclarations ont une portée trop évidente comme éléments du nouveau droit européen pour que nous ne mettions pas du prix à les constater. Nous croyons devoir également attacher une haute valeur aux paroles par lesquelles M. de Bismarck a proclamé que la politique prussienne cherchait à ménager les susceptibilités de la nation française, et que le gouvernement prussien trouvait les motifs d'une telle politique dans une juste appréciation de l'importance qui s'attache aux rapports pacifiques et amicaux de la Confédération du Nord avec une nation voisine.

« M. le comte de Bismarck ne manquera pas certainement de vous faire connaître en temps et lieu la valeur pratique qu'il entend donner à des paroles qui ne sauraient être considérées comme de simples formalités.... »

Dépêche du prince de la Tour d'Auvergne, 2 avril 1867.

L'affaire du Luxembourg prit donc dès lors les plus graves proportions. Le cabinet anglais, consulté par l'ambassadeur de Prusse à Londres sur la manière de voir du gouvernement britannique, s'abstint de toute réponse, mais, « dans un entretien de lord Stanley avec le comte de Bernstorff, il n'aurait pas caché à cet ambassadeur que, suivant lui, les puissances signataires du traité de 1839[1] ne sauraient élever d'objection sérieuse contre la cession du Luxembourg à la France, du moment où le roi des Pays-Bas qui est, en réalité, le seul directement intéressé dans la question, est disposé lui-même à souscrire à cet arrangement. »

Communication au Sénat et au Corps législatif.

Il devenait nécessaire que, dans les termes irritants où se posait désormais cette question, le gouvernement français fît connaître publiquement à la France et à l'Europe émues sa manière de voir. Aussi, le 8 avril 1867, le marquis de Moustier, alors ministre des affaires étrangères, au nom de l'Empe-

1. C'est le traité de 1837 qui régla définitivement la situation de la Belgique vis-à-vis des Pays-Bas, et la question des Limbourg et Luxembourg hollandais et belges vis-à-vis de ces deux nationalités.

reur, faisait-il la communication suivante au Sénat et au Corps législatif :

« Messieurs, l'Empereur m'a donné l'ordre de vous faire connaître les circonstances au milieu desquelles est née la question du grand-duché du Luxembourg et la situation actuelle de cette affaire. Le gouvernement français, dominé par la conviction profonde que les intérêts véritables et permanents de la France sont dans la conservation de la paix de l'Europe, n'apporte dans ses relations internationales que des pensées d'apaisement : aussi n'a-t-il pas soulevé spontanément la question du grand-duché.

« La position indécise du Limbourg et du Luxembourg a déterminé une communication du cabinet de la Haye au gouvernement français. Les deux souverains ont été appelés ainsi à échanger leurs vues sur la possession du Luxembourg. Ces pourparlers, d'ailleurs, n'avaient encore pris aucun caractère officiel lorsque, consulté par le roi des Pays-Bas sur ses dispositions, le cabinet de Berlin a invoqué les stipulations du traité de 1839. Fidèles aux principes qui ont constamment dirigé notre politique, nous n'avons jamais compris la pos-

sibilité de cette acquisition de territoire que sous trois conditions : le consentement libre du grand-duc, l'examen loyal des intérêts des grandes puissances, le vœu des populations manifesté par le suffrage universel. Nous sommes donc disposés à examiner, de concert avec les autres cabinets de l'Europe, les clauses du traité de 1839. Nous apporterons dans cet examen le plus entier esprit de conciliation et nous croyons fortement que la paix de l'Europe ne saurait être troublée par cet incident. »

Or, la paix de l'Europe menaçait tout au contraire d'être troublée par cet incident. Elle n'était, croyons-nous, dans le désir ni dans les intérêts d'aucune des puissances européennes : le gouvernement français avait hautement manifesté ses sentiments pacifiques en tant qu'ils n'étaient contraires ni à notre dignité ni à notre honneur : aussi écouta-t-il favorablement les premières propositions de transaction qui lui vinrent de Vienne. M. le duc de Gramont était alors notre ambassadeur auprès de la cour d'Autriche, et le marquis de Moustier lui adressa la dépêche suivante :

« Monsieur le duc, je vous ai entretenu

Dépêche du marquis de Moustier au duc de Gramont, 17 avril 1867.

verbalement des dispositions que le cabinet de Vienne nous a témoignées au sujet de l'affaire du Luxembourg. Vous savez que le prince de Metternich avait été chargé de me faire part des vues du baron de Beust sur les combinaisons qui pourraient être adoptées pour donner satisfaction à nos légitimes préoccupations. M. l'ambassadeur d'Autriche m'a lu, le 14, une lettre renfermant l'exposé des vues que la cour de Vienne soumet aux puissances. Nous avons pleinement apprécié les sentiments amicaux dont M. de Beust a fait preuve dans cette circonstance, et j'ai prié le prince de Metternich de l'en remercier. J'ai en même temps exposé à l'ambassadeur de Sa Majesté Impériale et Royale les considérations qui dominent la situation à nos yeux et auxquelles nous devons subordonner notre conduite. Ainsi que je l'ai dit dans ma dépêche confidentielle du 15, nous excluons *à priori* aucun arrangement qui tiendrait un compte insuffisant de notre dignité et de nos intérêts; mais nous regardons comme la condition essentielle de toute combinaison acceptable pour nous l'évacuation de la forteresse de Luxembourg par les troupes prussiennes, et, décidés à ne prendre à ce sujet aucune initiative, nous nous en remettons aux

puissances du soin de déterminer la Prusse à faire à cet égard les concessions nécessaires pour assurer la paix.... »

Les négociations portèrent donc dès ce moment sur l'évacuation de la forteresse par les Prussiens. M. de Beust, avec un sentiment de haute prévoyance, avait saisi directement la juridiction européenne de cette grave affaire. L'adhésion des puissances fut unanime pour arrêter le désastre d'une conflagration entre la France et la Prusse : les conseils les plus sages furent donnés à Berlin et furent écoutés : on s'accordait généralement à louer la modération du gouvernement de la France, et finalement, sur la demande du cabinet de la Haye, auquel on voulut laisser l'apparente initiative d'une proposition internationale, une conférence se réunit à Londres pour régler la situation du Luxembourg.

Le traité relatif au grand-duché du Luxembourg fut signé à Londres le 11 mai 1867. Il montre une fois de plus cette vérité que nous avons déjà cherché à prouver, à savoir : qu'on doit toujours tenter, avant une déclaration de guerre, des accommodements qui épargneront tant de sang, et qu'il n'y a aucune honte pour

une puissance à céder au nom de la raison humaine quand c'est l'Europe, réunie en congrès, qui demande un sacrifice. Dans cette question du Luxembourg, en présence de prétentions si divergentes, le sacrifice fut réciproque.

Le grand-duché devenait un État perpétuellement neutre sous la garantie des cours de France, d'Autriche, de la Grande-Bretagne, de Prusse et de Russie, et les troupes prussiennes abandonnaient sa forteresse qui depuis a été démantelée.

Hostilité persistante de la Prusse.

Malgré l'extrême modestie de la France et quoique le traité de Londres ne lui eût accordé que le minimum de ses plus légitimes prétentions, elle se fût tenue pour satisfaite, si la chancellerie de Berlin n'avait pas gardé la même attitude ombrageuse et menaçante. L'ambassadeur de France, M. le comte Benedetti, accusé bien à tort d'optimisme et d'imprévoyance, a publié, pour la légitime sauvegarde de son honneur diplomatique, un recueil de dépêches qui ne laisse au contraire aucun doute sur la patriotique vigilance de la diplomatie française. Dans ces documents authentiques, qui seront précieux un jour pour l'histoire de no-

tre temps, le but de la politique prussienne se révèle à chaque ligne. Le nœud du drame, c'est la question des duchés de l'Elbe. C'est en Danemark que commence l'action. L'Autriche, victorieuse avec la Prusse dans cette guerre inique, y recueille déjà l'expiation de sa défaillance et de sa complicité. La convention de Gastein la livre à la Prusse et bientôt après la conduit à Sadowa où sa chute s'accomplit. Alors le drame s'agrandit, sans que son pivot se déplace. Le duel n'est plus seulement entre Berlin et Vienne. La France qui était le contre-poids devient l'objectif. Les annexions ne sont que les arrhes prélevées par M. de Bismark, comme garantie de l'unité. La confédération du Nord masque la subordination du Sud. Les traités militaires sont le présage de la guerre. Le parlement douanier, dont nous raconterons bientôt les précédents, laisse apparaître dans le fond du tableau l'empire d'Allemagne. Tout cela est clair, précis, saisissant, dans les dépêches du comte Benedetti. Le but est évident, les moyens eux-mêmes sont indiqués, et il n'y a pas de doute aujourd'hui que l'un de ces moyens fut l'invention de la candidature du prince de Hohenzollern à Madrid. Ce fut une conspiration par voie de provoca-

Dépêches du comte Benedetti.

tion. Ici une grave question se pose. La France a-t-elle eu tort de répondre à cette provocation comme elle l'a fait? Aurait-elle dû se désintéresser dans cette affaire ténébreuse, mise au grand jour par le maréchal Prim, et qui pouvait être pour ses auteurs et pour ses complices un si grave mécompte et un si grand péril? devait-elle en dernier lieu accepter la réparation qui venait de Madrid pour un grief qui venait de Berlin?

Déclaration de guerre.

Ce sont là des questions qu'il est utile de poser dans un livre qui a pour objet l'étude du droit public, et l'appréciation des événements qui en ont amené les transformations, les progrès ou les accidents. Mais l'apaisement des esprits et l'action lente du temps permettront seuls de les traiter avec autorité et de les résoudre avec sûreté. Disons seulement que la guerre, déclarée à Paris le 13 juillet 1870, était décidée à Berlin, lorsque M. le duc de Gramont en a porté la fière et digne déclaration officielle devant les Chambres françaises. On a traité cette guerre d'insensée. Or, si les vaincus ont le droit de maudire le destin, ils ont le devoir de ne jamais humilier leur patrie, et ce n'est pas de la terre où sont ense-

velis nos morts qu'aurait dû partir un tel anathème. Non, tant de sang généreux n'a pas été répandu pour un caprice et pour une extravagance. La guerre n'a pas été insensée : elle était tôt ou tard malheureusement inévitable. Plus de prudence l'eût ajournée peut-être, mais, pour l'éviter, la patience eût été sans profit, et la modération elle-même sans honneur. L'histoire, plus juste que la politique, tout en reconnaissant les fautes commises, dira qu'à Sadowa l'empire germanique était fait, et que l'antagonisme séculaire posé depuis Charles-Quint et François Ier se redressait alors avec la force de ses traditions, de ses souvenirs et de ses intérêts, entre les deux grandes nations. Ce qui étonnera l'histoire, ce n'est pas que la France ait été vaincue, c'est qu'elle ne se soit pas mieux préparée à vaincre.

CHAPITRE XII.

DES ANNEXIONS ET LA LIBERTÉ DES MERS.

De la conquête et des annexions. — La destruction des nationalités. — Les mariages royaux et les peuples. — Les changements territoriaux et le consentement des peuples. — L'unité nationale et l'équilibre de l'Europe. — Accord entre le droit public et le droit moderne. — Citations de M. le duc de Broglie. — L'empire d'Allemagne, le royaume d'Italie et le droit public. — Les alliances commerciales et l'équilibre. — Puissance économique de la France. — La liberté des mers. — Opinions de Grotius et de Selden. — La neutralité de la mer Noire et la fermeture des Détroits. — La liberté des mers et le congrès de Paris. — La Russie fait abroger la neutralité de la mer Noire. — Aali-Pacha favorable à la liberté des Détroits. — La fermeture des Détroits et la liberté du commerce. — Nécessité de la liberté des mers. — Le libre accès au Bosphore.

De la conquête et des annexions.

Les progrès de la civilisation et l'adoucissement des mœurs qui ont apporté dans les formes de la guerre de si heureux et de si notables changements n'ont pas été sans influence sur

la conquête considérée en elle-même. Ce ne sont plus les peuples qui se font la guerre, mais les États. Les annexions ont perdu, par suite de ce principe, le caractère de brutalité qui a livré si longtemps des populations entières à la merci du vainqueur. Les propriétés privées sont respectées et les droits individuels sont sauvegardés, en ce sens qu'on ne force plus personne à faire partie d'une nouvelle nationalité.

La destruction des nationalités.

Jadis la guerre avait pour objet la destruction des nationalités. Des faits innombrables prouvent cette assertion. Dans l'antiquité, Cambyse s'attache à détruire la religion des Égyptiens, Antiochus celle des Juifs, parce que la religion est la base du gouvernement de ces nations vaincues. De même les Romains persécutent les druides. Dans d'autres cas, le conquérant s'en prend à l'aristocratie. Tarquin le Superbe conseille à son fils d'immoler les Nobles pour réduire plus sûrement à l'obéissance une ville ennemie. Ailleurs, on détruit la capitale, Troie, Carthage ; on brûle les villes ou l'on renverse les monuments ; on proscrit la langue ; on procède même quelquefois à l'extermination en masse. La pensée qui pré-

sidait à ces immolations n'était autre que la ruine des nationalités que le vainqueur attaquait dans leur centre de vie, dans leur culte, leur langue, leurs institutions, leur dynastie, leur aristocratie, et jusque dans le droit sacré de vivre.

Les mariages royaux et les peuples.

Dans le cours du moyen âge, les mariages princiers suffirent souvent pour décider de l'annexion de populations nombreuses. « Notre sentiment démocratique s'indigne, s'écrie Proudhon, comme si les peuples étaient la propriété des rois, et pouvaient être donnés par eux en apanage à leurs garçons ou en dot à leurs filles. »

Ce système eut son application jusqu'en 1766, époque de la réunion de la Lorraine à la France, par suite de la mort de Stanislas, père de la reine de France, Marie Leckzinska. Les traités de 1815 l'ont fait disparaître, probablement pour toujours, et nous ne le regrettons point, quoique nous nous plaisions à reconnaître qu'il a produit souvent d'excellents résultats, grâce au bon sens des princes, dont les intérêts étaient constamment liés avec celui de leurs peuples.

Les changements territoriaux et le consentement des peuples.

De nos jours, on s'est mis à consulter directement les habitants des provinces contraintes par les traités ou les lois de la guerre à changer de domination. On peut dire, en quelque sorte, que, si le plus fort conquiert encore des territoires, il ne conquiert plus de sujets.

Les Italiens ont été consultés par voie de plébiscite, avant de faire partie du nouveau royaume subalpin. Nice et la Savoie ont été déclarées libres de se réunir à la France ou de rester attachées à leur ancienne patrie. C'est leur volonté formellement exprimée qui a décidé, en dernier ressort, de leur annexion.

Ce droit des peuples qu'on peut dire nouveau, en ce sens qu'il a été reconnu solennellement depuis peu, n'était pas complétement étranger aux sociétés chrétiennes du moyen âge. Les provinces cédées par saint Louis au roi d'Angleterre protestèrent contre cette cession, qui s'était faite, croyaient-elles, en fraude de leurs droits.

Le roi Jean ayant signé, pour sa délivrance, le traité onéreux de Brétigny, « les États, dit Froissard, respondirent d'une voix qu'ils auraient plus cher à endurer et porter encore le grand meschef et misère où ils étaient, que le

noble royaume fut ainsi amoindri ni deffraudé et que le roy Jehan demeurât encore en Engleterre et que, quand il plairait à Dieu, il y pourverroit remède et mestroit attrempance. » En un mot, ils refusèrent de sanctionner la volonté de leur souverain légitime qui les livrait, sans leur consentement, à un maître étranger.

Il est inutile de rappeler également que la Bourgogne, cédée par François 1er à Charles-Quint, en 1527, par le traité de Madrid, refusa net d'être incorporée à l'empire, et que son refus devint le prétexte d'une nouvelle guerre.

Ces faits isolés dans l'histoire tendent à se généraliser. On nous objectera que les derniers événements donnent à cette affirmatiou un sanglant démenti. Nous répondrons, d'abord, que la violation de ce principe a soulevé l'indignation publique, et cette protestation des consciences contre l'abus de la force prouve surabondamment que l'idée a pénétré les esprits au point de rendre plus difficiles à l'avenir de nouvelles oppressions. Nous pourrions ajouter que l'option a été reconnue aux malheureux habitants de l'Alsace et de la Lorraine, comme elle l'avait été à ceux du Schleswich et du Holstein, et que ce droit, si

limité qu'il fût dans la pratique, est une reconnaissance explicite du droit absolu et incommutable des peuples de conserver leur nationalité.

Tel est l'état historique de la question. Elle se lie trop étroitement à l'ensemble de faits et de vues qui viennent d'être exposés pour ne pas être considérée ici dans toute son ampleur, à la lumière des événements et des principes et dans les conclusions pratiques qu'elle doit recevoir tôt ou tard.

L'unité nationale et l'équilibre de l'Europe.

L'ancien droit public à créé l'Europe; la civilisation s'est formée et s'est développée à l'abri de ses lois. Tous les peuples retrouvent dans ses origines et dans ses développements les titres de leur existence et les causes de leur grandeur. Par un double mouvement qui étend à l'ensemble des États l'action et l'influence des progrès accomplis dans chacun d'eux, ces impulsions progressives ont toujours été proportionnées à leur puissance d'initiative et de perfectionnement.

Les traités de Westphalie et d'Utrecht sont sortis du grand mouvement intellectuel du dix-septième siècle, et ont singulièrement contribué à l'élargir et à le consolider. La loi ci-

vile n'est que le premier degré de la loi politique, qui n'est elle-même que l'une des branches de ce grand faisceau de garanties qui se forment par le droit international.

Au début de ce livre, nous avons établi que le droit public tendait à ramener à l'unité tous les éléments de la vie sociale des peuples nouveaux. C'est par l'unité que les gouvernements se sont constitués, agrandissant successivement leurs prérogatives et leur centre d'action. Au point où nous en sommes arrivés de cet examen, nous pouvons conclure que, si l'unité est la loi intérieure et nécessaire de chaque nation, l'équilibre est devenu le principe indispensable des rapports qui unissent tous les États.

C'est là le legs des dix siècles que nous venons de parcourir et qui peut se définir ainsi : créer le droit de chacun pour régler et organiser le droit de tous.

Nos grands traités, ceux qui ont mis fin aux guerres séculaires, n'ont pas eu d'autre caractère. Ils ont créé la balance des États par la répartition équitable de leurs forces, afin de contenir leurs ambitions et de prévenir leurs conflits.

Donc on peut considérer comme une vérité

acquise à la philosophie de l'histoire cette conclusion : c'est qu'en Europe aucun peuple, aucun souverain ne saurait être le maître, et que, suivant les données les plus certaines de l'intérêt public, toutes les nations doivent être libres, les unes dans leur puissance, protégées contre toutes rivalités, les autres sous leur faiblesse défendue contre toutes les convoitises.

L'équilibre de l'Europe a été le résultat de toutes les luttes que nous avons retracées, de tous les efforts et de toutes les transformations que nous avons rappelés. Sans doute, cet équilibre n'a jamais été complet. Il a été lent et pénible dans son élaboration. Il a eu souvent à subir des atteintes profondes. Charlemagne l'a résumé dans son génie, Charles-Quint l'a absorbé dans sa domination. La France l'a disputé sous François Ier, sous Henri IV et sous Richelieu, jusqu'à ce que Louis XIV et Napoléon s'y soient fait une part qui en faussait et en brisait les ressorts. Enfin aujourd'hui, par l'effet des révolutions territoriales qui se sont accomplies au centre de l'Europe, les dernières garanties en sont singulièrement compromises.

Est-ce que ce peut être là le résultat final

de cet admirable travail des siècles? Est-ce que toutes les traditions de l'histoire, est-ce que toutes les conceptions des hommes de génie, est-ce que les leçons les plus décisives de l'expérience iraient succomber dans cette épreuve? Est-ce que le droit public moderne aurait un but différent de celui auquel l'ancien droit public a toujours tendu par l'irrésistible impulsion d'une loi d'ordre supérieur?

Accord entre le droit public et le droit moderne.

Non-seulement le droit public moderne ne désavoue pas les traditions du passé, mais il en revendique le but immuable et légitime; il n'en répudie que les moyens, qui doivent être conformes aux circonstances et aux mœurs des peuples.

En effet, comment se sont formés les États? comment peuvent-ils aujourd'hui se maintenir et se perpétuer? Sous l'ancien droit monarchique, comme nous l'avons déjà dit, les mariages princiers, les successions royales, déplaçaient les frontières et agrandissaient les empires. Une princesse apportait en dot une province ou une couronne : la loi salique protégea heureusement la France contre cette conséquence, souvent désastreuse pour d'au-

tres États, d'un régime dans lequel les rois héritaient non-seulement d'un sceptre, mais d'un peuple.

Citations de M. le duc de Broglie.

« Le fils de Jeanne la Folle et de Philippe le Beau, héritier des rois catholiques par sa mère et du saint-empire par son père, réunit sous un même sceptre les trois quarts du monde connu. L'Allemagne, l'Italie, l'Espagne, l'Amérique même à peine découverte, se trouvent tout à coup devenues des instruments au service d'un seul génie. Certes, il n'y eut jamais pareil bouleversement, pareil anéantissement de tout équilibre. Devant ce fantôme de monarchie universelle, exhumée du sépulcre des Césars, la chrétienté se tut épouvantée, étouffée par son poids, enserrée par son immensité, elle se sentit privée d'air et de mouvement. Tout espoir de lutte contre un tel colosse parut impossible; toute prétention à l'égalité ridicule; et cet exemple, dont le souvenir écrase encore l'imagination, suffit, ce semble, à démontrer que, si le nouveau droit peut porter à quelques conséquences extrêmes, difficiles à accorder avec un système d'équilibre, l'ancien en enfantait de bien autrement terribles, qui, abandonnées à elles-mêmes, au-

raient dû détruire jusqu'à l'idée d'une telle balance[1]. »

Ces résultats monstrueux de l'ancien droit public si bien caractérisés par l'éminent écrivain dans cette page éloquente ne pouvaient manquer de produire une réaction dans les esprits, sinon dans les lois internationales encore mal définies de ce temps.

Après la mort de Charles-Quint et la dissolution de son empire, une règle prévalut pour la sauvegarde de tous contre l'omnipotence d'un seul. On mit un frein à ces excès de souveraineté que le hasard des successions royales pouvait accumuler sur une seule tête.

Il n'y avait plus que l'ombre de Charles-Quint, mais devant l'image éloignée de cette toute-puissance le monde tremblait encore, comme si la multiplicité des apanages pouvait être l'unique élément des dictatures européennes, et comme si la gloire et la conquête n'allaient pas bientôt donner des maîtres aussi redoutables. Mais enfin le droit d'hérédité subit une modification dont Charles-Quint lui-même donna l'exemple en partageant sa double couronne. Plus tard, lorsqu'en vertu

1. Le duc de Broglie, *Revue des Deux Mondes* du 1er février 1868.

du traité des Pyrénées Louis XIV donna son petit-fils à l'Espagne, il fut stipulé que ce nouveau roi ne porterait à l'Escurial que son droit dynastique et jamais celui de la maison de France.

Ce que l'ancien droit public a consacré, pourquoi le droit moderne ne l'admettrait-il pas? Pourquoi cette concentration de puissance par voie d'apanage ou de succession pourrait-elle s'accomplir encore par voie d'annexion violente ou d'annexion volontaire? Pourquoi l'Europe nouvelle laisserait-elle se fonder ces États disproportionnés qui ne la laissent libre ni dans la paix, ni dans la guerre, ni dans les alliances? En un mot, pourquoi le droit populaire au dix-neuvième siècle ne pourrait-il pas se modérer, se régler, se limiter, comme le fit le droit royal au dix-septième siècle?

Ici nous considérons la question dans son sens le plus étendu. Il y aurait à distinguer sans doute, comme nous l'avons dit plus haut, entre les annexions consenties et les annexions imposées. Mais nous posons le principe et nous l'élevons au-dessus des faits.

Ce serait perdre son temps, sans doute, que de contester désormais les changements qui se sont accomplis dans la situation territoriale de

l'Europe. Il faut savoir subir ce qu'on n'a pas su prévenir et ce qu'il serait insensé de vouloir détruire.

L'empire d'Allemagne et le royaume d'Italie sont entrés dans le domaine des faits accomplis. Mais il nous sera permis de dire que l'Italie doit vivre avec la papauté, et nous avons le devoir d'ajouter que l'empire d'Allemagne, pour se constituer, n'avait pas besoin d'attacher à ses flancs ces deux grandes opprimées qui s'appellent l'Alsace et la Lorraine.

L'empire d'Allemagne, le royaume d'Italie et le droit public.

Pour se fonder, pour se régulariser et pour se maintenir, le droit public moderne ne saurait se montrer ni moins prévoyant, ni moins équitable, ni moins accessible que le fut le droit ancien. La recherche de tous les esprits sérieux doit consister désormais à le redresser, non par la guerre, mais par le développement des rapports pacifiques qui seuls peuvent éteindre les antagonismes, même ceux bien légitimes qui subsistent encore entre le vainqueur et le vaincu.

Est-ce par des alliances que l'Europe pourrait aujourd'hui ramener les conditions faussées de son équilibre à des termes rassurants

Les alliances commerciales et l'équilibre.

pour tous les intérêts que la disproportion des forces politiques et militaires alarme si justement? Les alliances ne sont plus libres. Elles ne sont pas possibles à la suite d'une guerre qui n'a fait naître que des antagonismes et qui a brisé entre les nations tous les liens de solidarité. Nous ajouterons qu'elles ne sont pas désirables, car toute alliance qui se nouerait aujourd'hui ne serait que le présage d'une guerre nouvelle. Il faut donc renoncer à ce rêve de chercher des alliés et nous en tenir, quant à présent, à cette ambition plus modeste de mériter des amis.

Par quelles attractions, par quelles relations, par quelles influences, la France peut-elle contribuer à replacer le droit public sur ses bases historiques et naturelles? Comment peut-elle faire revivre cette garantie d'équilibre qui a été sa sanction dans le passé et qui doit être son but dans l'avenir? Il est des alliances que la France est en mesure de provoquer et de cimenter. Ce sont celles qui sont fondées sur des intérêts identiques. Le traité de commerce avec l'Angleterre a été la date d'une révolution économique qui s'est bientôt étendue à l'Europe entière. L'émulation s'est sub-

stituée à la rivalité et notre industrie, d'abord effrayée de la concurrence, a vite retrouvé dans ces luttes fécondes des propriétés inattendues et des ressources inépuisables. C'est par le Zollverein que la Prusse a préparé de longue main la grande œuvre politique que ses armes ont achevée. Avant d'unir les souverainetés dont se compose l'empire d'Allemagne, elle a rapproché par le travail, le commerce et l'industrie, tous les éléments de la Confédération. Elle a supprimé les douanes avant de détruire les frontières, et le parlement douanier est devenu dans les mains de l'homme d'État qui a conduit cette grande entreprise l'instrument le plus décisif de la domination qu'il a fondée.

Puissance économique de la France.

La France voit chaque jour augmenter sa production, ses épargnes, ses exportations, et on peut dire qu'après une guerre qui devait l'épuiser elle a montré qu'elle était inépuisable. C'est là sa force, et c'est par les libertés économiques, c'est par les unions commerciales, c'est par les abaissements de douanes et de tarifs, c'est par la multiplicité des voies de communication, c'est par la jonction de ses chemins de fer avec tous les points qui

peuvent lui ouvrir des accès; partout où ses produits peuvent pénétrer, qu'elle reprendra dans le mouvement général de l'Europe et dans toutes les activités dont il est la source l'influence qu'elle a perdu par ses défaites.

Un autre principe, un principe nouveau mérite également l'effort de notre diplomatie pour passer définitivement dans le droit public et y apporter un élément vivifiant et une force décisive pour affaiblir les antagonismes et y substituer l'émulation et l'activité des peuples, c'est le principe de la liberté des mers.

La liberté des mers.

D'abord, au point de vue du droit naturel comme du droit civil, la mer est-elle libre? La mer représente-t-elle une nationalité? Y a-t-il une mer française, anglaise ou russe? Y a-t-il une assimilation possible entre la terre et l'Océan? Non! La terre est au peuple qui l'a conquise, qui l'a soumise à des lois particulières, qui y a fondé la propriété et la famille, qui a établi entre lui et Dieu ces affinités de l'âme qui donnent à la vie sociale la sanction de l'ordre moral. La mer n'est à personne, car elle est à tout le monde. Chaque

nation peut y créer des ports pour sa défense ou pour son commerce. Mais ce droit n'a rien d'exclusif. Cherbourg est en face de Portsmouth dans la Manche. Venise et Trieste s'élèvent sur les deux rives de l'Adriatique. Copenhague et Kiel sont posés comme deux sentinelles des deux côtés du grand Belt, l'un qui veille sur la Russie, l'autre qui garde l'Allemagne. Mais est-ce que ces eaux appartiennent aux nations dont elles baignent le territoire? Est-ce qu'il y a eu un partage de l'empire des mers entre les peuples auxquels il confine? Est-ce que de leur nature elles peuvent être soumises à une domination quelconque? est-ce qu'elles ne sont pas impondérables, insaisissables et libres comme l'immensité qu'elles représentent et comme l'infini dont elles sont le signe admirable et grandiose, comme le globe, comme les astres, comme la pensée humaine et comme l'âme immortelle?

Théoriquement la liberté des mers se résume donc par cette irréfutable définition d'un grand maître en droit public, Grotius, qui tranchait précisément cette question, à l'époque où les Portugais voulurent la résoudre à leur profit pour la possession des Indes.

Opinions de Grotius et de Selden.

« En vertu du droit des gens, la navigation est libre pour tout le monde et dans toutes les directions. Les Portugais ne peuvent invoquer en faveur de leurs prétentions le droit de propriété à l'égard des Indes, ni la donation pontificale, ni le droit de conquête, ni le droit de premier occupant, ni la prescription.

« Le commerce par mer doit être libre pour tout le monde, en vertu du droit des gens. Les efforts des Portugais pour le monopoliser, pour établir la perturbation, sont contraires à l'équité.

« Les Hollandais doivent conserver leur droit au commerce, soit par la paix, soit par les négociations, soit par la guerre[1]. »

Les principes en cette matière ne pouvaient être posés avec plus de précision, de certitude et d'autorité.

Pratiquement, ce fut autre chose, et il faut reconnaître que dans l'ancien équilibre du monde c'est la doctrine contraire qui a prévalu, celle que Selden formulait en ces termes :

« La Grande-Bretagne a été entourée par

1. Grotius, *Mare liberum*.

la mer pour que son roi souverain en fût le maître et qu'elle formât l'appendice naturel et perpétuel de son empire[1]. »

En fait c'est la prohibition qui a eu raison contre la liberté. Suivant l'expression de Selden, la mer a été « un appendice naturel de l'empire du plus fort ». Mais l'appendice sera-t-il perpétuel?

L'heure n'est-elle pas venue de rendre la mer à sa destination internationale? Au lieu d'être l'apanage du plus fort, ne doit-elle pas être la compensation du plus faible, en assurant à tous les États l'espace, l'air, la circulation, la vie et des issues à tous les points du monde?

Pour sortir du côté philosophique et abstrait de cette grande question, il importe de la réduire à ces termes pratiques. C'est principalement aux Dardanelles qu'en est la solution. C'est la Turquie qui tient dans ses mains les clefs de la liberté des mers. C'est dans les traités qui la lient à l'Europe, c'est dans les conditions nouvelles qui, au sortir de la dernière guerre, ont si profondément modifié ses

1. Selden, *Mare clausum*.

rapports avec la Russie, qu'il faut demander les éléments de cette conquête nouvelle du droit public[1].

La neutralité de la mer Noire et la fermeture des Détroits.

Le traité de Paris de 1856, dans le but de mettre la Turquie à l'abri de toute menace de la part de la Russie, établit le principe de la neutralité de la mer Noire. La Russie et la Turquie furent placées sur un pied d'égalité parfaite; les droits souverains de ces deux puissances étant restreints, il fut convenu que chacune d'elles ne pourrait entretenir qu'une flottille composée de six bâtiments de dimensions déterminées, portant chacun six canons au plus, destinée à la police de la mer. En même temps la mer Noire, fermée jusqu'alors aux navires de guerre de toutes les puissances, fut ouverte aux stationnaires de petites dimensions que l'Europe était autorisée à envoyer désormais dans le Danube.

La fermeture des détroits des Dardanelles et du Bosphore aux bâtiments de guerre de

1. Suivant la nature et les habitudes de son grand esprit, un publiciste contemporain, M. de Girardin, a traité récemment cette grande question en la rattachant à un ensemble de vues hardies et neuves, qu'il a soutenu avec les ressources d'un inépuisable talent. Dans ce livre, il est surtout nécessaire d'exposer le côté diplomatique de cette question et de l'étudier dans ses rapports immédiats avec le droit public.

toutes les nations avait été imposée de tous temps à l'Europe par la Turquie et d'une manière plus formelle surtout depuis le commencement de ce siècle, après l'entrée inopinée d'une escadre anglaise qui était venue mouiller sous les murs du vieux sérail et menacer le sultan Sélim. C'était alors une mesure défensive, spécialement contre l'Angleterre qui dominait les mers; les flottes françaises avaient été détruites à Trafalgar; les flottes russes n'existaient point encore.

Plus tard, lors de la conclusion des traités de commerce avec la Turquie en 1839 et du traité de Londres en 1841, la fermeture des détroits fut proclamée par l'Europe à l'instigation de l'Angleterre, en souvenir de l'intervention russe de 1831 et du traité d'Hunkiar Skelessi qui en avait été la conséquence. Il devint, depuis ce moment, la base du droit européen dans la question qu'on est convenu d'appeler l'intégrité de l'empire ottoman.

La France victorieuse en 1856 aurait pu, aurait dû même, dans l'intérêt bien entendu de la Turquie, faire proclamer le principe de la liberté absolue de navigation dans la mer La liberté des mers et le congrès de Paris.

Noire et dans les détroits. Il y a lieu de s'étonner que l'empereur Napoléon III, si libéral et si modéré au congrès de Paris, et si disposé à se rapprocher de l'ennemi de la veille, n'ait pas fait comprendre à l'Angleterre que la clause de la neutralité de la mer Noire, humiliante pour une grande puissance comme la Russie, était fatalement condamnée à une durée éphémère. Il n'est pas admissible, en effet, que l'on puisse pendant longtemps refuser à une grande nation ce que le droit des gens accorde à toute puissance indépendante, quelque infime et faible qu'elle soit.

La Russie fait abroger la neutralité de la mer Noire.

Rien de plus naturel par conséquent que de voir la Russie, au lendemain de la guerre de 1870, revendiquer ses droits souverains sur la mer Noire en rendant à la Turquie la plénitude des siens. L'occasion était trop belle, et elle ne la laissa pas échapper. La France qui, depuis la guerre de Crimée, avait tenu la première place sur le Bosphore, était vaincue; l'Allemagne victorieuse devait une satisfaction à la Russie en retour de sa bienveillante neutralité ; quant à l'Angleterre, elle s'était montrée si indifférente aux événements qui avaient agité l'Europe, sa diplomatie s'était si étran-

gement désintéressée, depuis la mort de lord Palmerston, dans les questions orientales, que l'on ne doutait pas de son adhésion. On supposait que, après avoir abandonné son alliée de la veille, après l'avoir laissé écraser et mutiler, elle ne ferait point entendre de conseils de résistance à Constantinople. En effet, quand la Turquie, effrayée de la demande de la Russie, s'adressa au cabinet anglais, il lui fut répondu qu'il valait mieux ne point résister et se résigner. Aali-Pacha, irrité et étonné de cette attitude et de la défection de l'Angleterre, eut la pensée de répondre à la demande de la Russie en proclamant le principe, bien autrement libéral et auquel l'Europe entière aurait certainement applaudi et adhéré, de la liberté absolue de navigation dans la mer Noire et les détroits. Le grand-vizir ne fut arrêté dans cette inspiration essentiellement politique et libérale que par la crainte de déplaire au sultan, qui aurait vu avec effroi concéder à des flottes étrangères le droit de venir mouiller sous les fenêtres de son palais.

Aali-Pacha favorable à la liberté des détroits.

Mais Aali-Pacha était un homme d'État, et nul mieux que lui n'était digne de comprendre et d'appliquer ce mot si juste de Montes-

quieu : « Les petites considérations sont le tombeau des grandes idées. » Les craintes traditionnelles inspirées par la Russie à Constantinople, le souvenir de ses vaisseaux de guerre mouillés devant le palais des sultans, les rivalités maritimes dont le Bosphore pouvait être le théâtre, ne répondaient plus qu'à de vaines préoccupations. La Turquie ne peut vivre, aujourd'hui plus que jamais, qu'en évitant de devenir le prétexte ou la cause d'un conflit dont elle serait la première victime. Elle a le plus grand intérêt à éviter la guerre dont elle est désignée d'avance pour payer les frais et désintéresser les ambitions. Il s'agit pour elle d'être la barrière qui les sépare et que le choc des grandes puissances renverserait inévitablement, ou de ne laisser à aucune d'elles la domination du Bosphore, en la partageant avec toutes. Dans le premier cas, elle reste le champ de bataille de toutes les compétitions dont son état précaire entretient les espérances ; dans le second cas, elle est le lien de leur intérêt, et ses magnifiques mers, depuis les Dardanelles jusqu'à la Mermora, depuis Constantinople jusqu'à Trébisonde et jusqu'aux bouches du Danube, au lieu d'attirer les escadres de guerre, n'amèneraient sur ses

rivages que les flottes de la liberté commerciale.

La fermeture des Détroits et la liberté du commerce.

Déjà la fermeture des détroits pour les navires de guerre a pour conséquence d'entraver la navigation, puisque la Turquie est tenue d'empêcher les navires de commerce de traverser les détroits pendant la nuit. Les puissances ont souvent réclamé contre des entraves qui ne sont que la conséquence naturelle du principe admis pour les bâtiments de guerre. Ces réclamations sont restées vaines, et il ne pouvait en être autrement, car, tant que les traités existent, il faut les faire respecter par tous.

En un mot, le libre accès au Bosphore, par les Dardanelles comme par la mer Noire, telle doit être désormais l'idée commune de la politique de l'Europe en Orient. Cette politique rapprochera sur ce terrain les puissances qui ne s'y rencontraient jusqu'ici que pour s'y combattre. La Russie, qui est la plus intéressée de toutes dans les affaires de la Turquie, ne saurait s'y opposer, car son sage et grand souverain préfère de beaucoup l'honneur d'y consolider son influence aux embarras et aux périls de la domination, et à plus forte raison,

de l'absorption. L'Angleterre, la France, l'Allemagne, l'Autriche, ont tout à gagner à neutraliser, par leur accord, une prépondérance qu'aucune d'elles n'est en mesure d'exercer aujourd'hui, et que la fermeture des détroits rendrait inévitable, à leur préjudice. Enfin, la Turquie elle-même, si troublée dans son gouvernement intérieur, dans ses finances, dans ses relations avec les populations chrétiennes, substituerait ainsi à une protection exclusive qui ne serait que sa dépendance, ou à un isolement qui ne serait que son impuissance, le grand arbitrage européen qui seul peut sauver les intérêts liés au maintien de l'empire ottoman.

Nécessité de la liberté des mers.

Le principe général de la liberté des mers est évidemment un des besoins des temps modernes. L'activité commerciale, les relations des nations entre elles, y recueilleront tout à la fois leur plus vif stimulant et leur sauvegarde la plus sûre. Il ne suffit plus aujourd'hui que le pavillon couvre la marchandise, ou que la marchandise neutre soit respectée sous pavillon ennemi. Il faut que l'Europe civilisée aille plus loin et déclare que le commerce est libre sur les mers d'une manière absolue, et que

tout bâtiment faisant le commerce, s'abstenant de tout acte de piraterie ou de guerre, est libre de naviguer, appartiendrait-il à une nationalité ennemie. Qu'en cas de guerre l'on fasse le blocus effectif d'un port ou d'une côte, rien de plus légitime. Mais que des navires, allant d'un point à un autre du monde, soient arrêtés, confisqués et déclarés de bonne prise, c'est là, disons le mot, un acte de piraterie. Une telle législation est le vestige d'une époque de barbarie et doit fatalement disparaître du code moderne du droit des gens.

Tel est l'état diplomatique de la question. Nous avons tenu à l'exposer dans sa minutieuse exactitude et avec les précédents qui en éclairent tous les aspects.

Nous en tirons cette conclusion sur laquelle nous appelons les méditations de tous les hommes d'État et de tous les publicistes : les annexions sont un fait accompli. Redresser par la guerre le trouble qu'elles ont causé ne serait qu'en aggraver les désastres. La guerre est une nécessité qui s'impose, mais qu'il n'est permis ni de provoquer, ni de prévoir. Il faut donc opérer ce redressement, tôt ou tard inévitable, par les œuvres du droit public, et par une de ces conquêtes qui en marquent les plus

grands et les plus glorieux progrès. Il faut ouvrir à toutes les nations la mer, afin qu'elle soit, non plus pour un seul, mais pour tous, ce qu'un des plus illustres maîtres de la législation internationale appelait « l'appendice des royaumes de la terre. » Telle est la grande vérité économique et politique que l'empereur Napoléon traduisait dans son sens le plus précis et le plus pratique, lorsqu'il disait après les désastres de 1815 : « Nous sommes battus sur le continent, rabattons-nous sur la liberté des mers et l'échange universel. »

FIN DE LA PREMIÈRE PARTIE.

TABLE DES MATIÈRES.

AVANT-PROPOS.

CHAPITRE I.

CHAPITRE II.

CHAPITRE III.

INFLUENCE DES CROISADES SUR LE DROIT PUBLIC.

CHAPITRE IV.

LES CAPITULATIONS ET LES TRAITÉS DE 1535 ET DE 1740.

CHAPITRE V.

LA PAIX DE WESTPHALIE.

CHAPITRE VI.

LA PAIX D'UTRECHT.

CHAPITRE VII.

LE DIX-HUITIÈME SIÈCLE.

CHAPITRE VIII.

LA RÉVOLUTION FRANÇAISE ET LE DROIT PUBLIC.

CHAPITRE IX.

LE NOUVEAU DROIT PUBLIC.

CHAPITRE X.

ROME ET L'ITALIE.

CHAPITRE XI.

LE TRAITÉ DE PRAGUE.

CHAPITRE XII.

DES ANNEXIONS ET LA LIBERTÉ DES MERS.

FIN DE LA TABLE DES MATIÈRES.

16568. — Typographie Lahure, rue de Fleurus, 9, à Paris.